



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

재정사업의 과업환경이  
재정사업의 성과에 미치는  
영향에 관한 연구

- 2013년 재정사업 자율평가를 중심으로 -

2015 년 8 월

서울대학교 대학원

행정학

허 민 녕

재정사업의 과업환경이  
재정사업의 성과에 미치는 영향에  
관한 연구

- 2013년 재정사업 자율평가를 중심으로 -  
지도교수 이수영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2015 년 4 월

서울대학교 대학원  
행정학과 행정학전공  
허민녕

허민녕의 석사 학위논문을 인준함  
2015 년 6 월

위원장 \_\_\_\_\_ 구민교 (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 김봉환 (인)

위원 \_\_\_\_\_ 이수영 (인)

## 국문초록

재정사업 자율평가제도는 예산운용의 비효율성을 줄임으로써 재정건정성의 확보와 재정민주주의 달성을 위해 출발한 제도이다. 이 제도는 각 부처의 예산요구와 예산당국의 조정 과정에서 점증적인 예산증편이 관행적으로 이루어짐에 따라 예산낭비가 나타난다는 비판에 의해 도입되었다. 종래 시장의 영역에서 사용되어온 관리기법의 하나인 성과관리체제를 정부의 영역으로 도입하여 성과와 예산을 연계함으로써 예산운용의 효율성을 달성하고자 하는 것이 제도적 취지였던 것이다.

재정사업 자율평가제도의 성공적인 운용은 무엇보다 재정사업의 성과를 정확히 측정할 수 있는지 여부에 달려있다. 다만 모든 재정사업이 유형물의 산출을 목표로 하는 것이 아니고, 자율평가의 과정에서 평가의 관대화 등과 같은 평가사항 외적인 요인들이 평가결과에 영향을 줄 수 있다는 점 등은 성과측정의 가능성을 저해할 수 있다. 지금까지 많은 선행연구들이 평가사항 외적인 요인들을 다루어 왔는데 사업에 투입된 예산의 규모, 사업의 시행연수, 사업의 지표수 등을 분석의 대상에 포함하였다. 하지만 이러한 요인들은 사업자체가 가지고 있는 특성으로서 사업을 둘러싸고 있는 환경과는 같지 않다. 많은 선행연구와 이론들에서는 조직(사업)을 둘러싸고 있는 환경이 그 조직(사업)의 성과에 영향을 미친다고 밝혀왔다.

그러나 환경이 조직(사업)의 성과에 영향을 미치는만큼 그 환경에 대한 조직(사업)의 대응 또한 이루어지기 마련이다. 이 연구의 목적은 과업 환경과 성과 간 관계에 대한 선행연구들의 논의가 실제에서는 다르게 나타날 수 있음을 재정사업 자율평가를 중심으로 분석해보는 데 있다. 만일 재정사업을 둘러싼 환경의 재정사업의 성과에 대한 영향력이 일방적인 것

이 아니라면 제도 운영이 과업환경이라는 외부요인의 영향으로부터 벗어나 비교적 바람직하게 이루어진다는 것을 의미할 것이다.

Dess & Beard(1984)는 과업환경을 복잡성(Complexity), 자원가용성(Munificence), 역동성(Dynamism)의 3가지로 구분하였다. 본 연구에서는 재정사업 평가결과에 영향을 미치는 과업환경과 관련한 독립변수로서 복잡성, 자원가용성, 역동성을 설정하고, 종속변수(재정사업의 성과)는 재정사업 자율평가결과인 평가점수로 설정하였다. 한편 통제변수로서는 많은 선행연구에서 평가결과에 영향을 미치는 요인으로 분석한 사업시행연수, 사업수행주체로 하였다.

연구가설로서는 과업환경과 성과에 대한 선행연구들의 논의와는 달리 첫째, ‘재정사업 환경의 복잡성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.’ 둘째, ‘재정사업 환경의 자원가용성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.’ 셋째, ‘재정사업 환경의 역동성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.’ 로 설정하였다. 분석방법으로는 종속변수인 재정사업 자율평가점수의 분포가 정규성 조건을 충족시키지 않음에 따라 분포의 형태를 별도로 가정하지 않는 분위회귀분석(quantile regression analysis, QRA)을 사용하였다.

분석 결과 평가점수가 높은 집단(상위 25%)에서는 복잡성에 대한 가설과 역동성에 대한 가설이 채택되었으나 자원가용성은 그렇지 않았다. 평가점수가 중간수준의 집단(상위 50%)에서는 자원가용성에 대한 가설은 채택되었으나 복잡성과 역동성에 대한 가설은 채택되지 않았다. 평가점수가 낮은 집단(하위 25%)에서는 모든 가설이 채택되었다. 한편 사업시행연수는 평가점수의 모든 수준의 집단에서 성과에 정(+ )의 영향을 미치는 것으로 밝혀져 선행연구들의 논의와 유사한 결과가 나타났다.

이상의 결과들이 가지는 의미는 다음과 같다. 복잡성, 자원가용성, 역

동성을 중심으로 한 과업환경과 성과와의 관계에 대한 선행연구들의 논의는 본 연구대상에는 적용되지 않아 선행연구들이 일반화할 수 있는 논의라 하기는 어려웠다. 이는 복잡성, 역동성으로 인한 불확실성 증가가 성과를 떨어뜨릴 수도 있지만 불확실성에 대한 대응노력은 성과를 높일 수 있기 때문이다. 또한 성과를 예산에 반영한다는 재정사업 자율평가의 제도적 취지로 인해 자원가용성이 낮은 사업이 높은 성과를 내기 위한 보다 많은 노력을 기울일 것이기 때문이다. 다만, 본 연구의 결과는 단년도 자료에 대한 분석결과이기 때문에 과업환경-성과 관계에 대한 지속적인 모니터링과 대응이 필요할 것이다.

**주요어 : 과업환경, 복잡성, 자원가용성, 역동성, 성과**

**학 번 : 2013-23612**

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 2 장 이론적 논의 .....	4
제 1 절 과업환경에 대한 이론적 배경 .....	4
1. 상위개념으로서의 조직환경 .....	4
2. 과업환경 .....	6
제 2 절 성과주의 예산제도 .....	10
1. 성과관리 .....	10
2. 성과주의 예산제도 .....	11
1) 제도의 개괄 .....	11
2) 우리나라의 성과주의 예산제도 .....	12
3. 재정사업자율평가제도 .....	14
1) 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool) .....	14
2) 재정사업 자율평가제도 .....	19
제 3 절 선행연구의 검토 .....	27
제 3 장 실증분석 .....	38
제 1 절 분석대상 및 분석방법 .....	38
1. 자료수집 및 데이터 .....	38
2. 분석방법: 분위회귀분석 .....	38
제 2 절 변수의 조작적 정의 .....	42
1. 종속변수 .....	42
2. 독립변수 .....	42
1) 환경적 복잡성 .....	42
2) 자원가용성 .....	43
3) 역동성 .....	44

3. 통제변수 .....	45
1) 사업시행연수 .....	45
2) 사업수행주체: 직접사업 여부 .....	46
<b>제 4 장 분석결과 .....</b>	<b>48</b>
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>58</b>
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>61</b>



## 표 목 차

[표 1] 과업환경의 구성개념 .....	9
[표 2] OMB의 PART 문항 .....	16
[표 3] 재정사업 자율평가 평가지표(2012년 기준) .....	22
[표 4] 재정사업 자율평가결과 산출기준(2012년 기준) .....	23
[표 5] 사업별 평가제외 기준(예시) .....	26
[표 6] 재정사업 평가점수에 영향을 미치는 외부요인에 대한 선행연구 .....	33
[표 7-1] 평가점수 변수에 대한 정규성 검정 결과(1) .....	39
[표 7-2] 평가점수 변수에 대한 정규성 검정 결과(2) .....	41
[표 8] 변수의 정의 .....	46
[표 9] 모형 정보 개괄 .....	49
[표 10] 종속변수 및 독립변수의 기술통계 분석결과 .....	50
[표 11] 분석에 사용된 연속형 변수의 분포 비교 .....	50
[표 12] 분위 회귀분석 결과(평가점수 상위 25%집단) .....	52
[표 13] 분위 회귀분석 결과(평가점수 상위 50%집단) .....	54
[표 14] 분위 회귀분석 결과(평가점수 하위 25%집단) .....	55
[표 15] 평가점수 수준별 연구가설의 부합여부 .....	56

## 그 립 목 차

[그림 1] 평가점수의 분포 .....	40
-----------------------	----

# 재정사업의 과업환경이 재정사업의 성과에 미치는 영향에 관한 연구

- 2013년 재정사업자율평가를 중심으로 -

## 제 1 장 서 론

외환위기의 극복과정에서 누적된 국가채무의 관리, 사회적 양극화에 따른 사회 안전망의 구축, 고령화 사회의 진전에 따른 대비(06년도 재정자율평가 매뉴얼,2006) 등의 필요에 따라 2005년 재정사업자율평가를 처음 시행한 이래 어느덧 10년의 세월이 흘렀다. 재정사업자율평가제도는 유사한 상황에 직면했던 OECD 국가들과 마찬가지로 재정적자 축소와 재정사업 성과관리라는 목적에서 출발하였다. 크고 작은 시행착오를 거쳐 옴과 동시에 수행되어 온 많은 관련연구들의 뒷받침으로 이 제도는 보다 안정적으로 정착해가고 있다.

성과와 예산을 연계하고 재정건전성을 개선한다는 취지에서 출발한 재정사업자율평가제도의 성패는 첫째, 제대로 성과를 측정하는가, 둘째, 측정된 성과의 예산에의 반영이 정확하게 이루어지는가에 달려 있다고 말할 수 있다. 성과의 정확한 측정은 결과적으로 성과-예산 연계라는 제도의 취지 달성이라는 측면에서 그 중요성이

더욱 크고, 이 점은 이에 대한 많은 연구들이 이루어지게 된 배경으로 작용했다. 성과측정과 관련한 기존 연구들로서는 재정사업자율평가를 위한 성과지표 구성 자체의 어려움에 대한 연구들(전주상 외,2014; 윤기웅 외,2012; 김영록,2013 등), 평가지표 이외의 요소들이 평가결과에 미치는 연구들(임유미 외,2014; 전주상 외,2014; 하연섭,2013; 황소하,2013; 윤기웅 외,2012 등)이 있다. 특히 평가지표 이외의 요소들에 대한 대부분의 연구들은 사업유형, 사업의 나이, 사업의 지표 수 등 사업의 특성 자체가 미치는 평가결과에의 영향에 초점을 맞추고 있었다.

그러나 지금까지의 선행연구들이 사업을 둘러싼 환경의 차이가 평가결과에 미치는 영향에는 크게 주목하지 않았다. 사업에 배정된 예산의 변화율로 재정사업자율평가에 미치는 사업의 환경적 특성을 다루는 연구(황소하,2013)도 있었으나 선행연구들이 전반적으로는 환경적 특성을 다양하게 다루어오지 않았다.

재정사업의 성과측정을 어렵게 만드는 주요한 요인 중 하나는 공공사업이 많은 이해관계자들과 연계된다는 점이다. 많은 선행연구들에서는 과업환경이 과업의 성과에 유의미한 영향을 미침을 실증적으로 보이고 있다(김영록,2012; 안춘운,2008; Bonner,1994; Carsten K. W. De Dreu,2003; Castrogiovanni,1991; Child,1972). 그러나 과업환경이 성과에 대해 영향을 미치기도 하지만 환경에 대응한 각 조직의 움직임 또한 성과에 영향을 미친다는 연구도 존재한다(김영호 · 류은영 · 류병근,2012; 남승하,2008, 이갑두,2013). 환경결정론적 시각의 상황이론을 비판하며 등장한 전략적 선택이론의 입장도 이와 비슷한 맥락을 가진다 할 수 있다.

사실 재정사업의 과업환경이 재정사업 성과평가 결과에 영향을

미치지 않는 것이 현 제도 하에서의 평가 차원에서 볼 때는 보다 부합하는 것이라 할 수 있다. 만일 영향을 미치는 것으로 나타난다면 이를 향후 평가체계 개선작업 시 반영하여 발전시키는 것이 더 바람직할 것이다. 재정사업을 둘러싼 환경의 차원에서 재정사업 자율평가 체계의 타당성 확인을 시도하는 본 연구는 평가체계의 타당성 제고라는 측면에서 의의를 갖는다.

## 제 2 장 이론적 논의

### 제 1 절 과업환경에 대한 이론적 배경

#### 1. 상위개념으로서의 조직환경

조직은 하나의 개방체제이기에 환경과 끊임없는 상호작용을 한다. 조직은 살아있는 사회적 단위로서 그 환경과 타협해야 하는 것이다(Selznick,1953,재인용). 조직의 환경에 대한 관심은 여타 모든 조직이론과 마찬가지로 궁극적으로는 조직효과성의 증대라는 목표에서 출발한다(김병섭 외,2000). 다양한 환경적 조건은 그에 대응하기 위한 다양한 조직구조의 조직화를 가져오는데 이 또한 결국 더 높은 수준의 성과를 달성하기 위함이라는 것이다(Child,1972).

Daft(1992)는 조직환경에 대하여 조직의 경계 밖에 존재하면서 조직 전체나 일부분에 영향을 미칠 수 있는 모든 것이라 정의한다. Forehand & Gilmer(1964)는 조직구성원들의 행동에 지속적으로 영향을 끼치는 특성들이 조직환경이라 하고, Luthans(1998)는 물리적 배치, 참여자들 간의 상호작용 방식 및 조직구성원의 고객에 대한 행동으로부터 오는 전체적인 느낌을 조직 환경이라고 하였다(안춘윤,2008). Miles(1980,재인용)에 의하면 조직환경은 그 조직이 아닌 모든 것이라 정의된다. Churchman(1968,재인용)은 조직환경을 조직의 과업수행에 영향을 미치지만 그 조직에 의해 통제받지 않는 영역이라 일컫는다.

조직-환경 간 관계에 대한 입장은 1950년대 말부터 유행한 상황이론에 의해 갖춰지게 되었다. 상황이론(contingency theory)은 고전

적 조직이론이 취했던 입장, 즉 모든 시간과 장소에 적합한 조직구조가 존재한다는 입장에 대한 반발로 등장한 이론이다. 이 이론에 따르면 조직은 개방체제이기 때문에 환경의 영향에 따라 조직별로 적합한 조직구조는 각각 다르다.

상황이론 이후 많은 이론들이 조직을 환경과의 관계 속에서 분석하기 시작했고 이론별로 조직-환경 간 관계에 대해 상호 중첩되면서도 한편으로는 다른 성격의 입장을 취하면서 발전해왔다. 전략적 선택이론(Strategic Choice Theory)은 상황이론의 환경결정론적 시각에 대한 비판으로 등장했다. 환경을 미리 주어진 것으로 보고 환경변화에 따라 조직의 대응이 바뀐다는 상황이론의 시각을 비판하면서 오히려 조직이 가진 전략을 통해 그 환경을 적극적으로 바꾸어 나간다는 것이다. 즉, 환경과 구조는 고정되어 있는 것이 아니라 조직이 환경을 창조해 나간다는 것이다(김병섭 외,2000).

자원의존이론(resource-dependent theory)은 전략적 선택이론이 주장하는 조직의 환경에 대한 영향력을 지나치게 확대해석한다고 비판하였다. 즉, 관리자의 자율성만을 지나치게 강조하는 반면 환경의 영향력을 무시한다는 것이다(김병섭 외,2000). 자원의존이론도 조직전략의 환경에 대한 영향력을 인정한다. 그러나 조직이 이용하는 자원이라는 측면에서 조직은 환경에 대해 의존적일 수밖에 없는데 자원의존이론은 그 중에서도 특히 조직과 조직 간의 관계의 측면에서 환경을 분석한다. 하나의 조직은 그 조직의 생존을 위해 필요한 자원을 제공하는 다른 조직의 요구에 어느 정도라도 구속될 수밖에 없기 때문이다. 이 이론은 보다 균형 잡힌 틀의 제시라는 의의를 갖는다. 그러나 다른 한편으로는 조직이 상황에 따라 어떻게 다른 전략을 세우는지에 대한 구체적인 언급을 하지 못했고, 환경의 영향력

을 다시 지나치게 확대하고 조직의 자율성을 축소 해석한다는 비판이 제기되기도 하였다(오석홍,2009).

한편 조직군생태론(population ecology theory)은 조직이 환경의 요구에 맞추어 스스로 재구조화 할 수 있다는 상황이론의 주장에 회의적인 이론이다. 조직의 생존여부의 결정은 한 마디로 환경의 선택에 달려 있다는 것이다. Hannan & Freeman(1977,재인용)은 그 이유를 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 정보의 한계, 정치적·경제적·법적 제약 등 조직 내외부의 각종 요인들에 의해 환경변화를 감지하기 어려워 구조적 타성(structural inertia)에 빠지기 쉽다는 것이다. 둘째, 조직이 환경변화를 감지하여 대응한다 하더라도 유사한 환경에 직면하는 다른 많은 조직들의 대응이 어떤 변수로 작용하여 어떤 결과로 나타날지 미리 알 수가 없다는 것이다. 이러한 이유로 조직-환경 간 연구에 있어 일개 조직의 연구보다는 일정한 경계 내의 모든 조직에 대해 연구가 이루어져야 한다고 말한다.

이상의 이론들 대부분이 강조하는 공통적인 점은 바로 조직의 성과와 직결되는 것으로서 조직환경을 강조한다는 데 있다.

## 2. 과업환경

김병섭 외(2000)에 의하면 많은 학자들의 조직에 대한 정의에서 공통적으로 발견되는 점은 조직이 경계를 가지고 있고 그 밖의 모든 것을 가리키는 것이 환경이라는 것이다. 따라서 고려할 요소가 너무나 많기 때문에 환경을 유형화하여 분류하는 작업이 필요하다고 말한다. 이 분류작업을 수행한 대표적인 학자가 Daft이다.

Daft(1986)는 조직을 둘러싼 환경을 과업환경(task environment)



과 일반환경(general environment)으로 나눈다. 과업환경은 조직이 상호작용하고 그 조직의 목표달성 능력에 ‘직접’ 영향을 미치는 영역으로서 조직이 자신의 목표 설정과 달성에 관한 의사결정을 내릴 때 영향을 주는 환경을 가리킨다. 일반환경은 조직의 운영에 직접적은 아니지만 ‘간접’적으로 영향을 미치는 영역으로서 사회 내 모든 조직에 일반적으로 나타나는 환경을 뜻한다. 따라서 조직의 과업환경과 조직성과 간 관계를 보는 것이 조직환경과 조직성과 간의 관계를 보다 직접적으로 보는 것이라 할 수 있겠다.

과업환경과 관련하여 Aldrich(1979)는 조직군생태론과 자원의존이론에서 논의를 확장하여 조직환경에 적합한 조직구조, 행동, 가치가 서로 다르다고 보고 자원의 특성과 분배에 따라 과업환경을 다음과 같이 6가지 차원으로 분류하였다. (i) 집중성(concentration) 및 (ii) 분산성(dispersion)은 하나의 조직이 다루어야 할 환경요소의 분포가 집중되어 있는지 아닌지에 대한 기준이다. (iii) 환경적 수용력(environmental capacity)은 조직이 사용할 수 있는 자원이 환경 속에 얼마나 풍족하게 있는가에 대한 기준이고, (iv) 영역에 대한 합의(domain consensus)는 환경에 대해 하나의 조직이 주장하는 영역에 대하여 다른 조직이 어느 정도 인정하느냐의 문제이다. (v) 격변성(turbulence) 및 (vi) 안정성(placidness)은 환경이 얼마나 빠르게 변화하느냐의 문제이다.

Dess & Beard(1984)는 Aldrich(1979)의 분류를 크게 ‘자원가용성’, ‘역동성’, ‘복잡성’의 3가지로 재분류하였다. Aldrich의 6가지 과업환경 분류와, 특히 이를 토대로 재분류한 Dess & Beard의 3가지 과업환경 분류는 Child(1972)의 3가지 분류(환경적 가변성(Environmental variability), 환경적 복잡성(Environmental

complexity), 환경적 제한성(Environmental illiberality))에 기반한 바가 크다. 이 밖에 이와 같은 분류는 여러 다른 학자들에 의해서도 유사한 방식으로 이루어져 왔다.

일반적인 조직환경이 조직의 성과와 깊은 관련이 있듯이 과업환경 또한 과업의 성과와 연관을 갖게 된다. 환경적 자원가용성(Environmental Munificence)은 하나의 조직을 운영하는 데 요구되는 자원의 풍요성(혹은 부족성)을 나타내는 개념으로서(Castrogiovanni,1991), Aldrich가 말한 ‘환경적 수용력’ 및 ‘영역에 대한 합의’의 개념과 가깝다. 조직들은 그 조직의 성장과 안정성에 도움이 되는 환경에 대한 끊임없는 탐색을 한다. 자원가용성이라는 과업환경은 조직의 자원이 다소 결핍되는 시기에 대하여 완충의 역할을 하며, 조직 및 과업의 성과향상을 위한 자원제공 수단이 된다.

환경적 역동성(Environmental Dynamism)은 의사결정단위(the decision unit)의 내·외부 환경이 시간변화에 따라 동일한지 아닌지의 정도를 뜻하는 개념이며(Duncan,1972), Aldrich의 안정성 및 격변성 개념이 여기에 해당한다. Thompson(1967,재인용)도 과업환경을 두 가지 차원으로 나누어 하나의 차원을 안정성-역동성으로 두었다. 회전을(turnover), 패턴의 부재(absence of pattern), 예측불가능성(unpredictability) 등은 환경적 역동성의 측정에 이용되는 개념들이며, 완충(buffering), 결탁(collusion), 장기계약(long-term contracts), 수직통합(vertical integration) 등은 보다 예측 가능한 환경을 조성하기 위한 조직전략들이다. 이렇듯 과업환경의 불확실성은 그 조직 및 과업의 성과향상을 위한 조직전략, 조직구조 변화에 영향을 미치게 된다.

환경적 복잡성(Environmental Complexity)은 조직운영과 관련된

활동들이 얼마나 이질적인가(Child,1972), 다시 말해 의사결정단위가 갖는 환경의 종류가 수적으로 적으면서도 상호간 유사함이 있는지 그렇지 않은지를 의미하는 것으로서(Duncan,1972), Aldrich의 집중성 및 분산성 개념이 여기에 해당한다. Thompson(1967,재인용)도 마찬가지로 과업환경 차원의 분류 중 하나로 이질성-동질성을 들고 있다. Duncan(1972), Pennings(1975,재인용), Tung(1979,재인용)에 따르면 보다 복잡한 환경에 직면한 관리자는 보다 큰 불확실성과 보다 높은 수준의 정보처리요구 영향을 받게 된다. 자원의존이론의 관점에서 본다면 투입-산출 구조가 복잡한 산업들이 경쟁하는 구조 속에 있는 조직은 자원의 획득과 상실 또한 복잡해지게 된다. Aldrich(1979)는 환경의 구조적 복잡성 증가는 전략적 행동의 필요성을 증가시키게 된다고 한다. 이하 [표 1]은 여러 학자들의 과업환경 분류를 정리한 것이다.

[표 1] 과업환경의 구성개념

	Child(1972)	Aldrich(1979)	Dess & Beard(1984)
복잡성	복잡성	집중성	복잡성
		분산성	
역동성 및 안정성	다양성	격변성	역동성
		안정성	
자원가용성	제한성	환경적 수용력	자원가용성 (풍요성)
		영역에 대한 합의	

## 제 2 절 성과주의 예산제도

### 1. 성과관리

성과관리는 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동(「정부업무평가기본법」 제2조 제6호)”을 말한다.

1980년대 이후 대부분의 OECD 국가들을 중심으로 공공부문의 개혁이 일어났고 그 개혁에는 ‘작고 효율적인 정부’에 대한 열망이 담겨있었다. 후기케인지언 복지국가(post-Keynesian)의 발달을 통해 성장한 거대한 공공관료제가 각종 비효율성을 드러내면서 정부신뢰의 저하현상에 즈음하여 영미를 중심으로 등장한 신자유주의 정권에 의해 공공부문의 개혁이 본격적으로 시작되었다. 즉 신공공관리라는 개혁이 이루어졌으며 이를 통해 민간부문에 통용되던 각종 관리기법들이 공공부문으로 들어왔던 것이다.

이러한 민간관리기법을 구성하는 핵심개념 중 하나가 성과이다. 성과중심의 관리, 즉 성과관리 방식으로의 변화는 기존의 과정중심의 통제에서 결과중심의 통제로의 변화를 가장 큰 특징으로 한다. 정부가 비능률적인 것은 관리자가 무능하거나 나태해서가 아니라 인사, 예산 등 관리상의 규정이나 제도가 갖는 제약이 너무 크기 때문이라 본다(유민봉,2012). 따라서 법규나 계층제를 통한 사전적 통제가 아닌 목표와 계약을 통한 사후적 통제가 강조되며 그러한 목표와 그것의 달성정도를 측정할 수 있는 지표의 개발을 강조한다. 또한 이러한 과정들이 가능해지기 위해 하부로의 권한이양, 분권화

를 중시한다.

## 2. 성과주의 예산제도

### 1) 제도의 개괄

정부부문에 성과관리가 도입되기 전 정부부문의 관리방식은 투입예산, 인력규모, 절차의 합법성 등에 초점이 맞추어져 있었다. 이러한 상황에서 그 필요성 여부에는 상관없이 최대한의 예산이나 인력을 확보하고자 하는 움직임이 있어 왔고, 책임회피를 위한 경직적인 절차 준수를 중시하였다. 그럼에도 불구하고 모호한 목표에서 비롯되는 그 목표달성 여부 측정 및 평가의 불명확성 등으로 인해 재정운용의 비효율성 문제는 심화되었다(김춘순,2012).

1997년 외환위기 이후 기획예산처는 과정적 통제가 아닌 결과적 통제를 위한 제도를 마련하기 위해 미국의 「정부성과 및 결과법」과 성과관리제도를 벤치마킹한 이후 1999년부터 단계적으로 성과주의 예산제도를 도입하였다. 성과주의 예산제도란 “기존의 투입·통제 중심의 방식을 벗어나 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 정부업무 수행의 책임성을 제고하며, 예산의 편성·심의·집행·결산의 전 과정을 성과위주로 운용하는 제도(국회예산정책처,2010)”를 가리킨다.

과거 시행되어 온 품목별 예산제도(LIBS; line-item budgeting system)는 예산을 비목별 통제위주로 편성·운영함으로써 예산사용의 관리 및 통제가 효과적이라는 장점은 있었지만, 지출별로 어떤 사업을 추진했는지 파악이 어려울 뿐만 아니라 사업들 간 우선순위

과약에 소홀해지면서 예산과 계획의 연계 및 재정운영의 비효율성이 발생할 수 있다는 문제가 있었다(배인명,2011).

Beard(1992)는 성과주의 예산제도를 가리켜 예산이 배분되는 정부 프로그램의 목적을 나타내고, 그 목적을 달성하기 위한 비용을 산정하며, 성과를 계량적으로 측정하는 데이터를 과약하고 분석하는 제도라고 하였는데 이 성과주의 예산제도를 통해 품목별 예산제도에서 제기되던 문제들이 해결될 것이란 믿음이 있었던 것이다. 이인섭·김재덕(2007)은 성과주의 예산제도 시스템을 3단계로 구분하였는데, 첫째, 계획단계에서는 외부환경의 변화를 관찰하여 이를 기반으로 조직의 전략 및 목표를 설정한 뒤 재정 및 사업계획을 수립한다. 둘째, 성과정보의 획득단계에서는 주기적인 성과목표 관리와 사업점검·사업평가를 통해 성과정보를 수집한다. 마지막은 성과정보의 활용단계로서 수집된 성과정보를 통해 예산의 배분에 활용하고 이를 공개함으로써 정부의 책임성과 투명성을 제고한다(방문규,2009).

성과주의 예산제도가 도입으로써 기대할 수 있는 효과들은 다음과 같다. 첫째, 목표지향성으로 기존의 관례적인 예산투입과 점증주의식 예산편성에서 벗어나 사업의 목적에 대한 인식으로써 예산운용을 효과적으로 수행할 수 있다. 둘째, 명확히 인식한 사업목표를 기반으로 성과관리를 높이기 위한 방법의 끊임없는 모색과정에서 예산운용의 효율성이 향상된다. 셋째, 과거 복지국가의 팽창과 정부 비효율로 인해 떨어진 정부신뢰를 다시 확보하여 책임성 있는 정부로 나아갈 수 있다.

## 2) 우리나라의 성과주의 예산제도

우리나라의 성과주의 예산제도는 「정부업무평가기본법」, 「국가재정법」 등에서 그 시행근거를 규정하고 있다. 「정부업무평가기본법」에서는 성과관리의 원칙(제4조), 성과관리전략계획(제5조), 성과관리시행계획(제6조)에 대해 규정하고 있으며, 「국가재정법」에서는 성과중심의 재정운용을 위한 성과관리체계의 구축 및 각 중앙관서 장의 성과계획서 및 성과보고서 제출 의무(제8조) 등을 규정하고 있다.

현행 성과주의 예산제도는 크게 3가지 축으로 운영되고 있는데, 첫째, 재정사업 성과목표 관리제도(Performance Monitoring)는 기관의 비전 및 미션으로부터 전략목표 및 성과목표와 그것을 측정하기 위한 지표를 개발하여 성과계획서를 제시하는 체제이다. 둘째, 재정사업을 평가함으로써 재정운용에 그 결과를 연계하고자 하는 재정사업 자율평가제도이다. 성과정보의 예산에의 활용은 성과목표 관리제도만으로는 불충분하다는 인식에 따라 미국의 PART 방식을 차용하여 질문 문항과 그에 대한 응답을 구성함으로써 그 정보를 활용하는 것이 이 제도의 특징이다. 제도의 보다 자세한 내용은 이후 구체적으로 서술하기로 한다. 셋째, 재정사업 심층평가(Program Review)는 성과목표 관리제도나 재정사업 자율평가제도의 시행 과정에서 정밀한 검토가 필요하다고 판단된 사업에 대하여 외부의 전문기관을 통하여 사업의 효과성을 다시 심층 분석하고 대안을 제시하는 제도이다.

성과목표 관리제도는 2003년에 도입되었다. 우선 과거 성과주의 예산제도 시범사업 경험이 있는 부처위주로 기관 사업의 30%에 해당하는 주요사업에 대해 성과목표와 지표를 개발토록 하였고, 이듬

해인 2004년에 「2005년 성과계획서」를 작성하였다. 2005년에는 재정사업 자율평가제도를, 그 다음해에는 재정사업 심층평가제도를 도입하였다.

이상에서 서술한 현재 우리나라에서 운영되는 3가지 성과주의 예산제도 중 이하에서는 본 연구의 분석대상으로 삼는 재정사업 자율평가제도에 초점을 맞추어 보다 자세히 소개한다.

### 3. 재정사업자율평가제도

#### 1) 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)

우리나라의 재정사업 자율평가제도의 모태는 미국의 성과주의 예산제도, 즉 PART(Program Assessment Rating Tool)이다. 1990년대 초 미국에서는 냉전의 종식과 경기침체로 인해 정부 예산의 효과적인 관리가 강조되었다. 이에 따라 1993년 성과지표 중심의 「정부성과 및 결과법」(GRPA; Government Performance and Results Act)체제를 운영하면서 각 부처로 하여금 전략계획서와 연간 성과계획서, 보고서를 작성토록 하였다.

그러나 이것만으로는 OMB(Office of Management and Budget)의 예산편성 과정에의 활용이 어렵다는 비판이 제기되었다. GRPA에서 강조하는 것은 부처 및 기관의 성과관리인데 이보다는 사업의 성과관리가 필요하다는 견해가 제시되었고,<sup>1)</sup> 이에 따라 2002년 OMB의 주도로 PART(Program Assessment Rating Tool)를 도입하였다.

---

1) 이는 품목별 예산제도에 대한 비판과 성과주의 예산제도 등장의 맥락과 동일하게 해석된다.



PART는 각 부처가 매년 소관사업의 20%씩 자체평가하고 OMB가 평가결과를 점검하여 예산편성에 활용한다. 이로써 재정사업에 관한 성과정보를 보다 체계적이고 포괄적으로 수집하고, 나아가 새로운 정보의 도출까지 가능케 하는 방식이다(기획예산처,2006). 각 부처가 각 사업의 성과를 기획, 집행, 성과에 걸쳐 체크리스트 방식으로 리뷰하고 점수를 부여하여 OMB에 제출하면, OMB는 예산편성과 배분에 이 점수를 활용한다. 캐나다에서도 국가재정위원회(Treasury Board)가 PART방식을 벤치마킹한 성과측정방식을 도입하였다(박형수 외,2012).

PART의 평가항목은 크게 4가지로 분류된다. 첫째 평가항목은 'Program Purpose & Design(사업의 목적 및 설계)'로서, 'Is the program purpose clear?(사업의 목적이 명확한가?)', 'Does the program address a specific and existing problem, interest or need?(사업이 구체적인 현존 문제, 이해관계, 수요를 제대로 다루고 있는가?)' 등의 질문문항으로 구성된다.

둘째 평가항목은 'Strategic Planning(전략적 기획)'으로서, 'Does the program have a limited number of specific long-term performance measures that focus on outcomes and meaningfully reflect the purpose of the program?(사업이 산출(outcome)에 철저히 초점을 맞춘 구체적이고 장기적인 성과지표를 가지고 있으며, 이러한 지표들이 사업의 목적을 의미있게 반영하고 있는가?)', 'Does the program have ambitious targets and timeframes for its long-term measures?(사업이 야심차게 목표를 세우고 있으며 장기 목표의 달성을 위한 단기목표를 가지고 있는가?)' 등의 질문문항으로 구성된다.

셋째 평가항목은 ‘Program Management(사업관리)’로 ‘Does the agency regularly collect timely and credible performance information, including information from key program partners, and use it to manage the program and improve performance?(해당기관이 사업의 주요 협력자에 대한 정보를 포함한 적시적이고 신뢰할 수 있는 성과정보를 주기적으로 수집하고, 이러한 정보를 사업 관리 및 성과향상을 위해 활용하는가?)’, ‘Are Federal managers and program partners (including grantees, sub-grantees, contractors, cost-sharing partners, and other government partners) held accountable for cost, schedule and performance results?(사업의 관리자 및 협력자들이 사업의 비용, 일정, 결과에 대해 책임성을 가지는가?)’ 등의 질문문항으로 구성된다.

마지막 평가항목은 ‘Program Results/Accountability(사업성과와 책임성)’로서 ‘Has the program demonstrated adequate progress in achieving its long-term performance goals?(사업이 장기적인 성과 목표를 달성하다 할 만한 적절한 진전이 있었는가?)’, ‘Does the program (including program partners) achieve its annual performance goals?(사업이 연간 성과 목표를 달성하는가?)’ 등의 질문문항으로 구성된다.

PART를 구성하는 각 평가항목 및 가중치와 세부적인 질문문항은 다음 [표 2]과 같다.

[표 2] OMB의 PART 문항

**I. Program Purpose & Design - Weighted 20%**

1.1	Is the program purpose clear?
1.2	Does the program address a specific and existing problem, interest or need?
1.3	Is the program designed so that it is not redundant or duplicative of any other Federal, state, local or private effort?
1.4	Is the program design free of major flaws that would limit the program's effectiveness or efficiency?
1.5	Is the program effectively targeted, so that resources will reach intended beneficiaries and/or otherwise address the program's purpose directly?
<b>II. Strategic Planning - Weighted 10 %</b>	
2.1	Does the program have a limited number of specific long-term performance measures that focus on outcomes and meaningfully reflect the purpose of the program?
2.2	Does the program have ambitious targets and timeframes for its long-term measures?
2.3	Does the program have a limited number of specific annual performance measures that can demonstrate progress toward achieving the program's long-term goals?
2.4	Does the program have baselines and ambitious targets for its annual measures?
2.5	Do all partners (including grantees, sub-grantees, contractors, cost-sharing partners, and other government partners) commit to and work toward the annual and/or long-term goals of the program?
2.6	Are independent evaluations of sufficient scope and quality conducted on a regular basis or as needed to support program improvements and evaluate effectiveness and relevance to the problem, interest, or need?

2.7	Are budget requests explicitly tied to accomplishment of the annual and long-term performance goals, and are the resource needs presented in a complete and transparent manner in the program's budget?
2.8	Has the program taken meaningful steps to correct its strategic planning deficiencies?
<b>III. Program Management - Weighted 20%</b>	
3.1	Does the agency regularly collect timely and credible performance information, including information from key program partners, and use it to manage the program and improve performance?
3.2	Are Federal managers and program partners (including grantees, sub-grantees, contractors, cost-sharing partners, and other government partners) held accountable for cost, schedule and performance results?
3.3	Are funds (Federal and partners') obligated in a timely manner and spent for the intended purpose?
3.4	Does the program have procedures (e.g. competitive sourcing/cost comparisons, IT improvements, appropriate incentives) to measure and achieve efficiencies and cost effectiveness in program execution?
3.5	Does the program collaborate and coordinate effectively with related programs?
3.6	Does the program use strong financial management practices?
3.7	Has the program taken meaningful steps to address its management deficiencies?
<b>IV. Program Results/Accountability - Weighted 50%</b>	
4.1	Has the program demonstrated adequate progress in achieving its long-term performance goals?
4.2	Does the program (including program partners) achieve its annual performance goals?

4.3	Does the program demonstrate improved efficiencies or cost effectiveness in achieving program goals each year?
4.4	Does the performance of this program compare favorably to other programs, including government, private, etc., with similar purpose and goals?
4.5	Do independent evaluations of sufficient scope and quality indicate that the program is effective and achieving results?

출처: OMB(2007), Guide to the Program Assessment Rating Tool(PART), pp.16~60

## 2) 재정사업 자율평가제도

1990년대 말 국가채무의 누적과 재정건전성 악화에 따라 재정사업 성과관리의 필요성이 증가한 것은 우리나라에서도 마찬가지였다. 성과주의 예산제도는 이러한 배경에 따라 국가재정운용계획, 하향식 예산편성(총액배분자율편성), 디지털 예산회계제도와 함께 도입된 제도이다. 국가재정운용계획은 각 부처의 예산요구를 중앙예산기관이 조정하는 전통적인 예산편성 방식이 국가전체 관점에서 정책의 우선순위와 예산 연계를 어렵게 만든다는 비판에 따라 등장한 거시적 예산편성 방식이다. 하향식 예산편성은 국가재정운용계획에 따라 구성된 예산총액과 배분의 바탕 위에 세부적인 예산배분이 이루어지는 방식으로(하연섭,2010,재인용), 예산의 과다요구-대폭삭감 식의 기존의 예산편성 관행에서 벗어나 필요이상의 예산증가를 막는다.

재정성과관리제도는 2003년에 주요 재정사업이 많은 26개 부처에 우선적으로 도입되어 성과목표·지표 중심의 성과관리를 특징으로 하였다. 그러나 재정성과관리제도 하에서의 성과지표만으로는 사업의 특성, 집행상의 문제점, 성과부진 사유 등에 대한 구체적인 정

보가 부족해서 예산편성 시 활용이 곤란하다는 비판이 제기됨에 따라 보다 다양한 정보를 제공할 수 있는 방법을 모색하게 되었다. 또한 하향식 예산편성 방식 도입에 따른 각 부처의 자율적 예산운용에 대하여 그 성과를 모니터링 및 평가하고 예산으로의 환류를 강화할 필요가 있었다. 한편 2006년부터 시행 예정이었던 통합정부업무평가제도에 따라 재정사업 부문에도 적절한 평가수단의 마련이 필요해지는 시기였다(기획예산처,2006).

이러한 상황에서 대외적인 변화는 새로운 제도의 도입에 더욱 큰 영향을 끼쳤다. 2002년 미국에서 기존의 GRPA체제가 갖는 예산편성 과정에의 활용상 한계를 극복하기 위해 도입한 PART 뿐만 아니라 캐나다를 비롯한 다른 국가들에서도 그와 유사한 예산체제의 개혁 노력이 일어났다. 이러한 움직임은 우리나라에 대해서도 사업별 성과평가와 그것의 차후 예산과정과의 연계의 필요성을 제시하게 되었다. 다만, 우리나라의 재정운영 관련 제도와 미국의 PART제도를 비교해 보았을 때 두 국가의 제반여건이 같지 않기 때문에 기획예산처(현 기획재정부) 재정기획실 내에 재정기획총괄심의관을 단장으로 하는 성과관리제도발전기획단을 조직하였다. 그리고 2005년 현행 재정사업 자율평가제도의 틀을 만들고 각종 법적 근거를 마련하였다(배인명,2011).

재정사업 자율평가제도는 사업 수행부처가 재정사업을 자율적으로 평가하고 재정부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도이다(2012년도 재정사업 자율평가 지침,2013). 제도와 관련된 법령으로서 국가재정법 제8조 제6항에서는 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.”고 명시하고 있다. 또한 동법

시행령 제3조에서는 “기획재정부장관은 법 제8조 제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조 제1항에 따른 기금관리주체에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가하도록 요구할 수 있다.”고 규정하고 있다.

재정사업 자율평가제도는 각 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자율 평가한다. 지금까지 수행된 사업평가는 일반재정사업에 국한하여 살펴보았을 때 제도 첫 시행연도인 2005년에는 555개 사업에 대해 평가가 실시되었고, 2006년에는 577개, 2007년에는 585개, 2008년에는 384개, 2009년에는 346개, 2010년에는 473개, 2011년에는 482개, 2012년에는 474개, 2013년에는 400개의 사업에 대해 평가가 이루어졌다. 매년 1/3씩 평가가 수행되기 때문에 3년 도래 시 한 번의 평가주기가 완료된다. 2005년~2007년이 첫 번째 주기였고, 2008년~2010년이 두 번째 주기였으며, 2011년~2013년에 세 번째 주기가 완료된 상태다.

먼저 기획재정부가 사업별 평가항목과 평가지침을 사전에 제시하면, 이 지침에 따라 각 부처가 자율적으로 소관 사업에 대한 평가를 시행하고, 이 결과를 다시 기획재정부가 평가 및 점검한다. 평가항목은 제도가 시행된 초기에는 공통평가항목으로는 계획-집행-평가·환류의 3단계의 평가분야와 각 단계 내에 세부 질문이 있었고, 사업유형별 평가항목으로 별도의 추가적인 세부질문이 있었다. 이후 몇 차례 수정과 변경을 거쳐 2012년 재정사업 자율평가지침 기준으로 평가분야는 계획-관리-성과·환류의 단계로 변경되었고, 각 단계의 세부질문의 구성 또한 부분적으로 변경이 있었다. 자세한 내용은 아래 [표 3]와 같다.

[표 3] 재정사업 자율평가 평가지표(2012년 기준)

단계	평가항목	평가지표	배점		
			일반재정	정보화	
계획 (20점)	사업 계획의 적정성 (10)	1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?	2.00	2.00	
		1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?	3.00	3.00	
		1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?	5.00	5.00	
		소 계	10.00	10.00	
	성과 계획의 적정성 (10)	2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?	5.00	5.00	
		2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가?	5.00	5.00	
		소 계	10.00	10.00	
	관리 (30점)	사업 관리의 적정성 (30)	3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?	15.00	12.00
			3-2. 사업추진상황을 정기적으로 모니터링하고 있는가?	5.00	4.00
			3-3. 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?	10.00	8.00
3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?			-	6.00	
3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?			-	감점 (-4)	
소 계			30.00	30.00	



단계	평가항목	평가지표	배점	
			일반 재정	정보화
성과 /환류 (50점)	성과달성 및 사업평가 결과의 환류 (50)	4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?	30.00	30.00
		4-2. 사업이 효과적으로 수행되는지 점검하기 위한 사업평가를 실시하였는가?	10.00	10.00
		4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가?	10.00	10.00
		소 계	50.00	50.00
계		100		

출처: 기획재정부(2013), 2012년도 재정사업 자율평가 지침, p.7

기획재정부는 사전에 항목별 질문에 대한 답변기준을 제시하고, 각 부처는 항목별로 “예/아니오”로 답변한 뒤, 만약 답변이 “예”인 경우에는 그 근거를 제시하여야 한다. 항목별 평가결과를 나타내는 등급도 기존의 4단계(우수-다소 우수-보통-미흡)에서 5단계의 등급으로 변경되었다. 자세한 내용은 아래 [표 4]과 같다.

[표 4] 재정사업 자율평가결과 산출기준(2012년 기준)

등급	매우 우수	우수	보통	미흡	매우 미흡
점수	90점 이상	90점 미만 80점 이상	80점 미만 60점 이상	60점 미만 50점 이상	50점 미만

출처: 기획재정부(2013), 2012년도 재정사업 자율평가 지침, p.1.

다만, 자율평가체제에서 나타나기 쉬운 부처의 관대화 평가 경향을 완화하기 위하여 상대평가제도를 두었다. 이에 따라 ‘우수’ 이

상 사업비율을 20% 이내로 제한하고, ‘미흡’ 이하 사업의 비율을 10% 이상으로 의무화하였다. 또한 상대평가제도의 적용상 어려움이 있는 경우를 대비하여 평가대상 사업수가 10개 미만인 부처는 상대평가 대상에서 제외한다. 이렇게 하여 산출된 평가결과는 예산편성 및 사업효율화를 위한 제도개선 등에 활용된다. ‘우수’ 이상의 등급을 받은 사업은 원칙적으로 예산 증액이 이루어지며, ‘미흡’ 이하 등급을 받은 사업은 ‘예산 10%이상 삭감원칙’을 적용한다. 단, 기초생활보장급여 등 의무지출사업, 항만건설 등 연도별 지출소요가 사전에 확정된 사업은 사업특성을 고려하여 예외로 인정될 수 있다. 또한 ‘보통’ 이상인 사업이라도 평가지표의 특성 및 평가결과를 감안하여 사업 재검토, 통합·조정 등 제도개선이 권고될 수 있다.

기획재정부는 매년 보도자료를 통해 「재정사업 자율평가 확인·점검 결과」를 공개적으로 발표하는데 이 자료에는 모범부처 및 우수·미흡 사례<sup>2)</sup>도 포함되고 있다. 「2013년 재정사업 자율평가 확인·점검 결과」에 의하면 통계청, 특허청, 관세청의 3개 부처를 모범부처로 선정하고 이들 부처에 대해서는 이듬해 기획재정부의 확인·점검을 면제하였다. 우수 사업 사례로서는 ①‘찾아가는 법률 서비스 제공’을 통해 서비스 만족도가 3년 연속 향상된 고용노동부의 ‘무료법률지원 사업’, ②묘목 굴취용 분삽 개발로 2013년 중앙우수제안 동상 등을 수상한 산림청의 ‘산림품종관리 및 묘목생산 사업’, ③장애인방송 사업자수 목표를 2012년 실적치 대비 93.4% 상향 설정한 기준을 100% 충족한 방송통신위원회의 ‘방송통신 소외계층

---

2) 모범부처는 과거 자율평가 실적, 부처제출 자율평가 보고서의 적정성, 기본사항 준수여부를 고려하여 자체평가 업무를 모범적으로 수행한 부처로 선정한다(2013년도 재정사업 자율평가 확인·점검 결과, 2014).

지원 사업'이 선정되었다.

한편 미흡 사업으로는 ①고용보험 임의가입 자영업자가 고용노동부장관이 인정한 훈련과정을 수강할 경우 훈련비를 지원하는 사업의 매우 저조한 집행률을 보인 고용노동부의 '자영업자 직업능력개발 사업', ②항구적 홍수방어대책 및 안정적 용수공급을 위한 신규댐 조사·설계와 수자원 확보 등에 대한 조사·연구를 수행하는 사업의 집행률의 지속적인 하락을 보인 국토교통부의 '댐설계 및 조사 사업', ③일제강점기에 훼손된 고궁(경복궁, 덕수궁)의 원형을 복원하고 궁·능·원의 고건물을 보수하는 사업 중에 특정 사업(경복궁 복원사업)의 진행과정에서 회계처리상 문제가 있었음에도 발견하지 못했던 점 등의 문제가 있었던 문화재청의 '궁능원 종합정비 사업'이 선정되면서 원칙적으로 10% 이상 예산의 삭감이 요구되는 사업으로 분류되었다.

재정사업 자율평가제도의 평가일정은 보통 12월에 기획재정부로부터 재정사업 자율평가 지침이 전달되면 2월까지 각 부처는 기획재정부 예산·기금 담당부서와 협의하여 평가대상사업을 선정하는데 이 때 기(既)평가사업 중 재평가 과제도 함께 선정한다. 그리고 각 부처의 평가결과를 기획재정부로 제출하면 5월까지 기획재정부가 이를 검토한 뒤 점검결과를 각 부처에 통보한다. 만일 이에 대해 각 부처에서 이의가 있을 시 이의가 제기된 사업에 대해 심의 및 조정을 시행하고 6월에 당해 재정사업 평가결과를 확정한다. 그리고 곧 이 결과에 기획재정부의 의견을 반영하여 예산자율편성안을 제출한다.

평가 대상사업은 예산·기금이 투입되는 모든 재정사업으로 하되 성과계획서 상 전체 성과목표 중 1/3(3년 주기)에 해당하는 성과

목표 내 전체 관리과제가 해당된다. 다만 평가의 실익이 적은 경우에는 기획재정부와의 협의를 거쳐 평가에서 제외될 수 있다. [표 5]는 평가제외 가능한 사업의 종류를 들고 있다.

[표 5] 사업별 평가제외 기준(예시)

일반재정사업	정보화사업
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역·지역발전특별회계 사업 중 지역개발계정사업</li> <li>○ 경상경비로만 구성된 사업</li> <li>○ 부처 고유사업이 아닌 부대사업</li> <li>○ 조직 내부교육 및 행정관리 업무</li> <li>○ 동일한 사업으로 책임운영기관 평가를 받는 경우</li> <li>○ 정책수립 지원업무</li> <li>○ 국가시험 운영·정부 내 평가 관련 사업</li> <li>○ 부처 내 조직운영</li> <li>○ 매년 지급되는 기관운영 출연금 사업</li> <li>○ 예비비 성격인 사업</li> <li>○ 소액사업(10억원 이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단순 PC교체 및 통신회선료 등 간접비 성격의 사업, 단 소액사업(10억원) 기준 미적용</li> </ul>

출처: 기획재정부(2013), 2012년도 재정사업 자율평가 지침, p.6.

또한 기 평가사업으로서 평가주기가 미 도래하였다 하더라도 특별한 사정이 있는 경우에는 재평가(Re-assessment)를 실시한다. 특별한 사정으로는 ①여타 사업과의 중복·유사성 해소, ②재원분담 방식 등 사업방식 개선, ③성과목표·지표 등 성과계획 개선, ④사업집행과정 모니터링 체계 구축, ⑤사업평가 실시 및 성과분석, ⑥

사업의 성과달성도 향상, ⑦고객만족도 조사 실시 등의 사항들이 있다. 이러한 재평가 제도를 두는 이유는 3년에 한 번씩 사업을 평가한다는 점에서 어느 사업이 일정 등급 이하 등급의 평가를 받게 되면 향후 2년 간 예산편성에 있어 제약을 받아야 하기 때문에 특정 경우들에 한해서는 보다 상향된 평가를 받을 수 있는 기회를 제공하는 것이다(배인명,2011).

### 제 3 절 선행연구의 검토

추진사업의 목표를 명확히 인지하고 평가한 결과를 예산에 연계함으로써 재정운용 상의 효율성을 담보하려고 한 데서 출발한 것이 재정사업 자율평가제도의 목적이었으나 그 결과가 의도한대로 나타나지 않는다는 견해가 있어왔다. 이러한 견해들에는 평가지표 외적인 환경요인을 고려하지 않는 데 대한 문제제기도 있다.

박형수 외(2012)는 평가제도가 평가자의 전문성보다는 평가자 침에 의존하여 평가자의 재량권을 최대한 축소시키는 것이 비교적 객관적인 결과의 도출이라는 장점은 가질지 몰라도 평가결과에 영향을 미치는 외부요인이 얼마든지 있음을 다룰 수 없는 문제가 있다고 지적한다.

재정사업 자율평가제도에 대한 선행연구들 중 평가지표 외적인 요인과 관련해서는 주로 (평가지표가 아닌) 사업 자체가 가진 특성이 평가점수에 미치는 영향에 대한 연구들이 많이 이루어져 왔다. 공동성 외(2007)는 재정사업 자율평가 점수에 영향을 미치는 요인을 평가요인(평가항목/문항과 그들 간의 논리적 관계, 항목/문항의 가중치)과 비평가요인(제도상 명시적으로 측정하는 것은 아니지만 평가

결과에 영향을 미치는 요인들)으로 나눈다. 이 연구 이후 재정사업 자율평가제도상 비평가요인에 대한 많은 연구가 수행되었다.

먼저 각 사업이 어떤 ‘정책유형’을 띠는지에 따라서 평가점수에 미치는 영향이 달라진다는 연구들이 있다. 황소하(2013)는 재정사업 자율평가의 2번째 주기인 2008년~2010년 자료에 대한 분석에서, 규제정책의 성격을 띤 사업의 평가점수(종합점수 기준)가 배분정책이나 재분배정책의 성격을 띤 사업의 평가점수보다 높은 경향이 있다고 말한다.<sup>3)</sup> 부분적으로 살펴보자면, 성과점수에 대해서는 재분배정책의 성격을 띤 사업이 규제정책의 성격을 띤 사업보다 낮은 점수를 받는 경향을, 계획점수에 대해서는 종합점수와 마찬가지로 규제정책 성격의 사업이 다른 성격의 사업보다 높은 점수를 받는 경향을 보였으나, 관리점수에 대해서는 어느 성격의 사업과도 유의한 관계를 갖지 않는다고 하면서 관리측면의 평가결과가 중요한 결정요인이 아님을 의미한다고 해석한다.

하연섭(2013)은 2012년 재정사업 자율평가에 대한 분석을 수행했는데, 황소하(2013)의 연구결과와 유사한 결과가 나왔다. 즉, 종합점수에서 규제정책 성격의 사업이 배분정책이나 재분배정책 성격의 사업보다 높게 나타난 것이다. 또한 평가점수에 있어서 재분배정책 성격의 사업의 중위값이 배분정책 성격의 사업보다 낮다는 결과를 내면서, 재분배정책 성격의 사업이 배분정책 성격 사업에 비해 낮은 점수를 받는 사업의 수가 많은 경향이 있음을 말하고 있다.

한편 많은 연구들에서는 ‘예산규모’ 또한 평가점수에 많은 영향

---

3) 특히 재분배정책 성격의 사업이 배분정책 성격의 사업보다 평가점수가 더 낮게 나타났고, 이는 성과점수나 계획점수에 대해서도 마찬가지로 나타났다.

을 미치는 요인으로 분석한다. 공동성 외(2007)는 2006년 전체 재정 사업의 예산규모를 4분위수를 이용하여 분류한 뒤 예산규모와 평가 점수 간 관계를 분석하였는데 예산규모별 평가점수의 평균을 볼 때 소규모사업(1분위: 22억 미만)이 가장 낮은 수준이고 3분위(61억 이상~217억 미만)의 사업이 가장 높은 수준이 높은 것으로 나타났다. 아울러 전체사업을 대상으로 한 예산규모와 평가점수와의 상관관계는 유의하지 않은 것으로 나타났지만, 사분위로 구분했을 경우 약한 정도의 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

2005년~2007년 재정사업에 대한 윤기웅 외(2008)의 연구에서는 마찬가지로 사분위수를 이용하여 예산규모를 분류하고 분석한 결과 3년 종합한 값을 기준으로 4분위의 평가점수 평균이 가장 높고 3분위, 2분위, 1분위 순인 것으로 나타나 마찬가지로 예산규모가 큰 사업이 그렇지 않은 사업에 비해 높은 평가점수를 받는 경향이 있음을 보이고 있다. 이러한 순서는 윤기웅 외(2012)의 연구에서도 마찬가지로 나타났다.

임유미 외(2014)의 연구에서는 사업의 규모를 판단하는 척도로 사업의 예산과 사업의 나이를 설정하였는데 통계적으로 유의미한 수준에서 사업의 예산이 평가점수에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다는 것을 밝혔다.

‘사업의 나이(사업수행기간)’ 또한 평가점수에 영향을 미치는 요인으로 많은 연구에서 분석되어 왔다. 황소하(2013)는 성과점수, 관리점수에서는 유의미한 관계가 나타나지 않으나 종합점수와 계획점수에서 사업의 나이가 평가점수에 정(+)의 영향을 미친다고 밝히면서, 사업의 나이가 많은 사업은 정치적 환경이 우호적일 가능성이 상대적으로 더 크고 관리적 안정성 및 관리역량 측면에서 실제적으

로도 우수할 수 있다는 것을 그 이유로 들고 있다.

하연섭(2013)은 사업수행기간을 네 그룹(1년~5년, 6년~10년, 11년~20년, 21년 이상)으로 구분하였는데 황소하의 연구와 유사하게 사업수행기간이 길어질수록 평가점수의 평균이 높아진다는 결과를 밝히고 있다. 임유미 외(2014)의 연구에서도 사업의 규모를 구성하는 척도의 하나로서 사업의 나이를 두고 이것은 평가결과에 정(+)의 영향을 미친다고 하고 있다.

윤기웅 외(2012)는 2008년~2010년(재정사업 자율평가 제도 시행 후 두 번째 주기) 재정사업에 대하여 사업의 생성시기를 기준으로 2003년 이전에 생성된 사업, 노무현 정부 때 생성된 사업, 이명박 정부 때 생성된 사업으로 구분한 뒤 분석하였다. 이 중 통계적으로 유의미한 결과가 나온 것은 2010년에 한정되었고 평가점수의 수준이 2003년 이전에 생성된 사업, 이명박 정부 때 생성된 사업, 노무현 정부 때 생성된 사업의 순으로 나타났다. 이 결과만을 보았을 때는 사업의 나이와 평가점수 간에 완벽한 정(+)의 관계가 나타나지는 않음을 알 수 있다.

‘사업의 수행주체’가 누구인가에 따라 평가점수가 영향을 받는다는 연구들도 있다. 하연섭(2013)은 대상사업을 직접수행사업, 보조사업, 용자사업, 혼합사업으로 구분하여 분석하였다. 그 결과 평가점수(종합)의 순서가 직접수행사업, 혼합사업, 보조사업, 용자사업 차례로 나타났다고 밝혔다. 이 연구에서는 직접수행과 혼합을 직접사업으로 보조와 용자를 간접사업으로 분류하여 직접사업이 간접사업보다 높은 점수로 연결되는 경향이 있다고 한다.

임유미 외(2014)는 정부가 수행하는 사업 중 직접사업만을 수행할 경우 직접사업으로, 그 이외는 모두 간접사업으로 분류하여 분석



하였다. 이 연구에서도 직접사업이 평가점수에 대해 정(+)의 방향으로 보다 영향이 크다는 결과를 도출하였다.

윤기웅 외(2012)는 전체사업을 직접수행사업, 보조금사업, 기타 간접사업으로 분류한 뒤 분석하였다. 그 결과는 평가점수의 평균이 직접사업, 기타간접사업, 보조금사업 순으로 나타났으며 이들 간 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이상의 선행연구들에서 알 수 있는 사실은 재정사업 평가결과에 영향을 미치는 환경요인에 대한 지금까지의 연구들은 주로 사업자체의 특성, 즉 내적 환경에 초점이 맞추어져 왔다는 점이다. 외적 환경, 특히 과업환경 차원에서 이루어진 재정사업 자율평가를 대상으로 한 선행연구들은 주로 자원가용성의 측면(주로 예산규모)에 초점을 맞추고 있다.

윤기웅 외(2008)는 2005~2007년 재정사업 자율평가 결과에 미치는 요인에 대하여 비평가요인(제도상 명시적으로 측정되지 않지만 평가결과에 영향을 미치는 요인) 중 하나인 사업규모를 예산크기 기준으로 대·중·소규모 사업으로 분류하였는데, 사업의 규모가 커질수록 평가결과가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 2008~2010년 재정사업 자율평가결과를 대상으로 이루어진 윤기웅 외(2012)의 연구에서도 동일하게 나타났다.

동일한 2008~2010년 재정사업 자율평가결과자료에 대해 수행된 황소하(2013)의 연구에서는 전년도 대비 예산증가율이 평균 이상인 고예산증가사업이 저예산증가사업들보다 평가결과에서 높은 점수를 받는 것으로 나타나 마찬가지로 예산의 평가결과에 대한 정(+)의 영향을 나타낸다.

임유미 외(2014)의 연구에서는 2011년 재정사업 자율평가 자료

를 바탕으로 사업예산의 크기를 통제변수로 설정한 후 분석하였다. 하지만 그 결과는 다른 선행연구에서와 마찬가지로 평가결과에 대한 사업예산의 영향력이 유의미한 것으로 나타났다. 또한 박노옥 외(2012)도 2005~2011년 재정사업자율평가 결과를 분석한 결과 마찬가지로 사업규모가 커질수록 평가결과가 높게 나타난다고 결론을 내리기도 있다.

그러나 많은 연구자들은 보다 폭넓은 차원에서 과업환경이 그 성과에 미치는 영향을 지적해왔다. 남승하(2008)는 조직(사업)의 성과에 영향을 미치는 요인들로 조직(사업)의 목표, 조직문화 등과 함께 정치적 지원을 들고 있다. 선출직 공무원이나 정치인들이 특정 정부기관에 보이는 관심과 호의는 그 기관의 관리자들로 하여금 그 조직(사업) 목표의 달성을 지속적이고 장기적으로 추구할 수 있도록 만드는 요인이 된다는 것이다.

김영록(2011)은 교육과학기술부와 국토해양부를 대상으로 각 조직의 성과관리에 영향을 미치는 요인에 대해 분석하였는데, 중앙부처의 성과관리에 영향을 미칠 수 있는 요인의 하나로 외부환경적 특성<sup>4)</sup>을 들고 있다. 먼저 교육이라는 영역은 진보-보수 간 이데올로기적 갈등과 국민적 관심, 미디어의 영향이 높은 영역이고 이해관련집단 간 대립이 심하다는 특징을 갖는다. 이러한 환경은 교육과학기술부의 성과관리에 있어 부정적 영향을 줄 수 있게 된다고 한다. 반면 전반적인 정책이 배분정책적 성격을 띠고 따라서 정치권이나 미디어로부터 영향에서 상대적으로 자유로워 외부요인이 어느 정도 통제된다는 점에서 국토해양부의 성과관리는 이점을 갖는다고 한다.

---

4) 이해집단의 많고 적음의 여부, 타 정부기관으로부터의 영향, 미디어의 영향 등

김영호 외(2012)는 47개 중앙행정기관을 대상으로 조직환경이 조직효과성에 미치는 영향에 대한 분석을 실시하였는데 조직환경에 대한 인식과 직무몰입을 통해 간접적으로 조직효과성을 파악하였다. 이 연구에서는 조직환경을 외부환경(역동성, 다양성)과 내부환경(복잡성, 집권성, 공식성)으로 구분하였는데, 주목할 만한 점은 외부환경이다. 다양성은 조직몰입에 대한 영향력에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났지만 역동성은 통계적으로 유의하게 나타났으며 역동성이 정서적 몰입을 증가시켜 조직효과성에 정(+의 영향을 미친다는 결과가 나왔다.

[표 6] 재정사업 평가점수에 영향을 미치는 외부요인에 대한 선행연구

저자	독립변수	통제변수
황소하 (2013)	-사업 내적 특성 ①정책유형 (Lowi의 분류) ②예산규모 (보고서상 수치를 그대로 사용하되 정규분포 문제 해결 위해 자 연로그 취한 값을 사용) ③사업연수 (=평가연도-사업시작년도) ④사업목표의 모호성 -사업 집행적 특성 ⑤조직구조 -사업 환경적 특성 ⑥사업에 대한 정치적지지 (예산증가사 업 여부)	⑦수행조직 유형 ⑧평가연도

5) 직접사업(직접사업만이 있는 경우), 간접사업(직접사업이 섞인 경우까지 포함)

<p><b>하연섭 (2013)</b></p>	<p>①사업의 유·무형 여부          ②성과지표의 특성          ③사업의 단·장기 여부          ④정책유형          ⑤사업의 직·간접 여부 (윤기웅 외 와 유사)          ⑥예산규모 (예산규모를 7개 그룹으로 분류)          ⑦사업수행기간 (5년 이하~21년 이상의 4개 그룹으로 분류)          ⑧사업의 지표 수</p>	
<p><b>임유미, 하연섭 (2014)</b></p>	<p>①사업의 유·무형 여부 (사업의 최종 결과물의 성격을 통해 판단)          ②사업의 단·장기 여부 (결과물이 즉각적인지 여부로 판단)          ③사업의 직·간접 여부 (2개 그룹으로 분류5)          ④사업의 지표 수          ⑤사업의 결과지향적 지표의 비중          ⑥사업의 정성지표의 비중</p>	<p>⑦사업의 예산 (결산액으로 측정)          ⑧사업의 나이 (사업시작년도)          ⑨사업의 부처별 특성          ⑩사업의 담당자 수</p>
<p><b>윤기웅, 공동성 (2012)</b></p>	<p>①정책분야(경제·사회·행정)          ②사업유형 (3개 그룹으로 분류6)          ③예산규모 (대·중·소의 3개 그룹으로 분류)          ④사업생성시기 (정권별 3개 그룹으로 분류)</p>	

본 연구에서는 이와 같은 많은 공공관리 연구에서 받아들여지고

- 6) 직접수행사업(SOC사업, 시설·장비 구매사업, 서비스·조사 등 기타직접사업), 보조금사업(민간보조사업, 지자체보조사업), 기타간접사업(출연·출자사업, 융자사업)

있는 ‘과업환경이 조직(사업)성과에 영향을 미친다.’는 가정을 받아들이면서 출발하였다. 또한 환경적 자원가용성 뿐만 아니라 환경적 복잡성, 역동성의 측면이 재정사업 자율평가 결과에 어떤 영향을 미치는지에 대해 분석을 시도하였다. 환경적 복잡성, 역동성, 자원가용성은 Dess & Beard(1984)의 사기업을 대상으로 한 연구에서 제시한 개념이지만 재정사업 자율평가제도와 그 모태인 PART의 근간을 이루는 핵심은 기존의 민간부문의 관리기법인 성과관리제도라는 점과, 조직환경으로 Dess & Beard 개념을 적용함에 있어 공사조직을 따로 구분하지 않는 선행연구들(김영호 외,2012; 황소하,2013)에 비추어 본 연구에서도 해당 개념들을 사용하였다.

많은 연구들에서는 공공조직에 있어서 풍부한 자원이 보다 나은 성과를 가져온다는 데 동의하는 실증적 연구들이 존재하며(Gilmour & Lewis,2006; Gallo & Lewis,2012 이상 황소하(2013)에서 재인용), 다수의 연구들에서는 역동성이 성과에 부정적인 영향을 미친다고 한다(Lyonski,1985; Sohi,1996; Hambrick,1983; Keats & Hitt,1988 이상 김영호 외(2012)에서 재인용). 또한 복잡성에 대한 연구들에서는 복잡성의 증가가 성과에 부정적인 영향을 미친다고 하였다(Bonner,1994; Carsten,2003).

그러나 실제에서는 복잡성, 역동성, 자원가용성과 사업성과와의 관계가 기존 연구들과 다르게 나타날 수 있다. Duncan(1972)은 과업환경의 복잡성과 역동성의 공통적인 특징으로 불확실성을 들고 있으며, Thompson(1967,재인용)은 복잡성과 역동성이 높아질수록 불확실성이 높아진다고 한다. 그런데 불확실한 과업환경에 놓인 조직(사업)이 그렇지 않은 환경에 놓인 조직(사업)과 동일한 행동양식을 보이지는 않을 것이다. 전략적 선택이론이 환경결정론적 시각의 상

황이론을 비판한 것처럼 과업환경의 불확실성이 높을 때는 해당 조직(사업)의 그에 대한 대응노력이 보다 활발하게 이루어질 것이기 때문이다. 환경이 불확실하면 목표설정이 보다 적극적인 참여에 의해 이루어지며, 목표실행 또한 상하 간 보다 빈번한 소통을 통해 보다 활발하게 이루어지기 때문이다(이갑두,2013). 또한 환경의 역동성이 높아지면 오히려 사업담당주체들의 정서적 몰입이 증가하여 사업의 효과성이 높아진다는 연구(김영호 외,2012)도 있다.

자원가용성과 사업성과의 관계 또한 선행연구들의 결과와 다르게 나타날 수 있다. 물론 선행연구들에서의 견해대로 풍족한 자원을 토대로 시행되는 사업은 그렇지 않은 사업보다 상대적으로 더 높은 성과를 보일 가능성이 있다. 그러나 재정사업 자율평가의 제도적 취지, 즉 성과에 기반한 예산반영이라는 점을 생각해 본다면, 다른 한편으로는 보다 많은 예산을 획득하기 위해 사업의 성과를 높이려는 노력 또한 나타날 것이라 예상할 수 있다.

종합하면, 과업환경의 복잡성, 역동성으로 인한 불확실성의 존재가 사업의 성과를 떨어뜨릴 수 있고, 자원가용성 측면에서 보다 유리한 사업이 성과가 높을 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 과업환경의 불확실성에 대응하기 위한 노력도 적극적으로 이루어지고, 보다 나은 자원가용성 상태로 가기 위한 노력도 활발히 이루어질 것이다.

이러한 차원에서 본 연구에서는 과업환경과 성과의 관계에 대해 다음과 같이 가설을 설정하였다.

*가설1. 재정사업 환경의 복잡성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.*

가설2. 재정사업 환경의 자원가용성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.

가설3. 재정사업 환경의 역동성은 재정사업의 성과에 영향을 미치지 않을 것이다.

## 제 3 장 실증분석

### 제 1 절 분석대상 및 분석방법

#### 1. 자료수집 및 데이터

매년 기획재정부는 각 부처가 제출한 전 해의 재정사업에 대한 자율평가를 심사한 이후 최종보고서를 작성하여 대외적으로 공표한다. 2013년 재정사업 자율평가 최종보고서(이하 보고서)는 2014년에 공개되었고 본 연구는 이 자료를 분석대상으로 삼았다. 대상기관으로는 38개의 기관이 존재하고 대상사업으로는 일반재정 사업으로서 일반회계 사업과 특별회계 사업, 기금 사업의 총 400개의 사업이 해당된다.

#### 2. 분석방법: 분위회귀분석

분위회귀분석(quantile regression analysis, QRA)은 자료의 분포가 정규분포를 띠고 있지 않음으로 인해 평균함수를 통한 일반적인 선형회귀분석이 불가능할 때 사용되는 기법이다. 즉 고전적인 회귀분석이 종속변수의 조건부 평균(conditional mean)을 중심으로 하는 선형모형을 사용한다면, 분위회귀분석은 종속변수의 조건부  $T$ 분위(conditional  $T$ -quantile)를 중심으로 하는 선형모형을 사용하기 때문에 보다 일반적인 분석이라 할 수 있다(최강식, 2005).

전통적인 선형회귀분석(linear regression analysis) 중 다중회귀분석에서는 종속변수  $Y$ 가  $k$ 개의 독립변수  $X_1, X_2, \dots, X_k$ 와 선형으로



연관되어 있을 때 아래와 같은 회귀방정식에 의해 분석을 수행한다.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_k X_{ik} + \epsilon_i$$

선형회귀분석에 있어서 오차항( $\epsilon_i$ )의 분포는 종속변수의 확률분포를 결정하는 데 핵심적인 역할을 하는데, 오차항의 분포에 대해서는 일반적으로 평균이 0이고 일정한 분산을 갖는 정규분포를 따른다는 가정이 따른다(고길곤, 2014). 바꿔 말해서 만일 종속변수의 분포가 정규분포를 따르지 않는 경우에는 오차항의 분포 또한 정규분포를 따른다고 가정하기 어렵게 된다. 이 경우에는 일반적인 선형회귀분석과 같은 모수추정이 아닌 비모수추정 방식을 사용하여야 한다. 비모수추정은 모집단 분포에 대해 별도의 전제를 요구하지 않기 때문이다.

그런데 본 연구에서 사용한 보고서 상 종속변수인 ‘평가점수’는 결론부터 말해 정규분포를 따르지 않는다는 것을 알게 된다. [표 7-1]은 평가점수에 대해 정규성 검정을 한 결과이다.

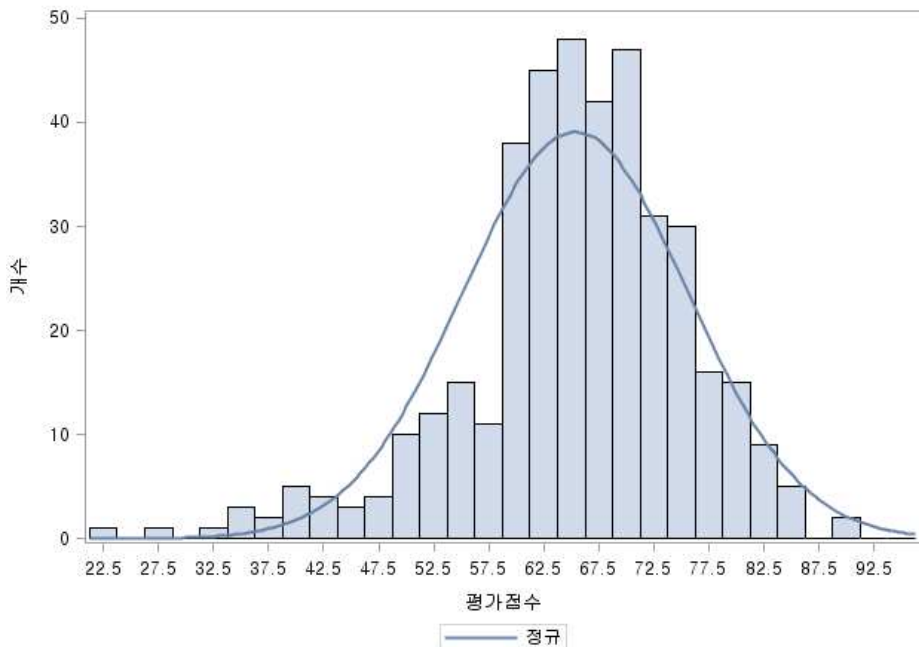
[표 7-1] 평가점수 변수에 대한 정규성 검정 결과(1)

적 륵			
N	400	가중합	400
평균	65.35365	관측치 합	26141.46
표준 편차	10.2091486	분산	104.226715
왜도	-0.7911678	첨도	1.42511103
제곱합	1750026.29	수정 제곱합	41586.4593
변동계수	15.6213901	평균의 표준 오차	0.51045743

정규분포의 왜도(skewness)값은 0이다. 만약 왜도값이 0보다 크면 관찰치가 왼쪽으로 치우친 분포이며, 0보다 작으면 오른쪽으로 치우친 분포이다. [표 7-1]의 결과를 보면 평가점수의 분포는 오른쪽으로 치우친 분포임( $-0.7911678 < 0$ )을 알 수 있다.

첨도(kurtosis) 차원에서 파악하더라도 평가점수의 분포는 정규분포를 따르지 않음을 알 수 있다. 정규분포의 첨도값은 0을 갖는다. 첨도값이 양수인 경우에는 꼬리부분이 두텁고 관찰치들이 중심에 많이 모여 있어 중앙이 정규분포보다 뾰족한 반면 음수의 경우에는 그 반대이다. 평가점수 분포의 첨도는 양수( $1.42511103 > 0$ )로서 정규분포보다 중앙이 뾰족한 형태를 띠고 있다. 이상의 왜도와 첨도 논의는 [그림 1]에서 시각적으로 보다 잘 확인할 수 있다.

[그림 1] 평가점수의 분포



[표 7-2]는 정규성 검정의 또다른 형태의 결과이다. 샤피로-윌크 검정(Shapiro-Wilk test)은 정규분포에 대한 귀무가설의 검정으로서, 만일 검정결과 p값이 0.05를 초과하면 귀무가설('변수분포가 정규분포를 따른다.')을 채택하지만, 0.05 이하라면 기각하게 된다. 평가점수의 정규성 검정을 수행해보면 p값=0.0001의 결과가 나타나 평가점수의 분포가 정규분포가 아님을 확인할 수 있다.

[표 7-2] 평가점수 변수에 대한 정규성 검정 결과(2)

정규성 검정				
검정	통계량		p 값	
Shapiro-Wilk	W	0.961948	Pr <W	<0.0001
Kolmogorov-Smirnov	D	0.112501	Pr >D	<0.0100
Cramer-von Mises	W-Sq	0.607015	Pr >W-Sq	<0.0050
Anderson-Darling	A-Sq	3.746019	Pr >A-Sq	<0.0050

한편 전통적인 선형회귀분석(linear regression analysis)을 통한 분석에서는 일반적으로 이상점을 제거하는 방식을 사용한다. 회귀분석에서 극단치는 절편과 회귀분석에 영향을 주기 때문에 분석결과와 신뢰성과 일반화를 위함에 그 목적이 있다.

하지만 앞서본 평가점수의 정규성 검정에서 확인할 수 있듯이 평가점수의 분포는 정규분포보다 중앙에 관측치들이 몰려있는 특징을 가지기 때문에, 극단값들이 갖는 의미가 어느 정규분포에서보다 더 크다고 할 수 있다. 따라서 이 경우에 회귀모형의 예측력을 위해 극단값으로 판단되는 관측치들을 제거하는 것은 그리 바람직하지 않다.

이상의 논의를 종합하자면 본 자료에 대한 분석은 모수 추정이 아닌 비모수 추정의 분석의 방식이 보다 타당하다는 결론에 이른다. 본 연구에서는 비모수 추정의 방식의 하나인 분위회귀분석을 사용하였다. 앞서 언급하였듯이 분위회귀분석은 전통적인 선형회귀분석과 달리 모집단의 분포에 대해 별도의 전제를 요구하지 않는다. 또한 선형회귀분석에 비해 극단값의 영향을 덜 받기 때문에 극단값을 제거하지 않고도 분석이 잘 수행될 수 있다는 장점이 있다.

## 제 2 절 변수의 조작적 정의

### 1. 종속변수

본 연구에서는 재정사업자율평가결과인 종합평가점수를 재정사업 성과의 측정지표로 설정한다. 물론 재정사업의 객관적인 성과가 곧 그 사업을 수행한 주체의 자율평가의 결과와 일치하는 것인가라는 지적이 제기될 수 있다. 하지만 조직효과는 그것을 규정하는 하나의 개념을 정의내릴 수 없을 만큼 수많은 형태로 제기될 수 있고, 조직에게 바랬던(desired) 행위의 달성도가 아니라 조직이 추구한 바람직한(desirable) 행위의 달성도를 조직효과성으로 보는 것이 타당하다는 Quinn의 견해를 받아들여 여기서는 재정사업자율평가결과를 재정사업의 성과로 정의하였다.

### 2. 독립변수

#### 1) 환경적 복잡성

보고서에서는 각 재정사업에 대하여 ‘지원대상’ 정보를 제공하고 있다. 환경적 복잡성이 조직(사업)을 둘러싼 조직행동들의 이질성 또는 동질성을 의미한다는 점에서 본 연구에서는 재정사업의 지원대상이 일반국민인지 여부로 복잡성을 판단하였다. 재정사업의 지원대상이 특정되는 경우는 그만큼 그들 간 이질성이 낮아질 것이며 특정되지 않는 경우(일반국민)에는 그 반대일 것이다. 지원대상이 특정되지 않아 그 구성이 매우 이질적이게 되면(복잡성이 높아지면) 불확실성이 높아질 것이다.

이를 통해 본 연구에서는 ‘일반국민’이라 지원대상이 명시적으로 지칭된 경우는 물론, 사실상 일반국민인 경우까지 포함하여 해당 사업을 복잡성이 높은 사업(1로 코딩)으로 분류하였다. 그 외 지원대상이 특정되는 사업은 복잡성이 낮은 사업(0으로 코딩)으로 분류하였다.

전술하였듯이 사업성과에 대하여 높은 환경적 복잡성으로 인한 불확실성 자체는 부(-)의 영향을, 그 불확실성에 대응한 노력은 정(+ )의 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에서 본 연구에서는 복잡성과 재정사업의 성과 간에는 뚜렷한 관계가 나타나지 않을 것이라 본다 (가설 1).

## 2) 자원가용성

재정사업의 성과와 예산을 연계한다는 재정사업자율평가제도의 취지에 따라 보고서 상의 모든 재정사업에는 당해의 배정예산은 물론 전해와 다음해의 예산까지 참고로 기재하고 있다. 본 연구에서는

2013년 당해 배정된 예산의 규모로서 자원가용성에 대한 분석을 시도하였다.

사업의 높은 자원가용성(큰 예산규모)은 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 수 있다. 그러나 전술하였듯이 상대적으로 낮은 자원가용성을 가진 사업이라 하더라도 높은 자원가용성 상태(차기 예산배정 확대)로 옮겨가기 위한 노력을 기울이면서 이것이 사업성과에 정(+)의 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에서 본 연구에서는 자원가용성과 재정사업의 성과 간에 뚜렷한 관계가 나타나지 않으리라 본다(가설 2).

### 3) 역동성

본 연구의 연구대상의 시기인 2013년은 새로운 정권이 시작된 시기이다. 보통 새로운 정부가 출범할 때 여러 가지 요인에 의해 적지 않은 조직개편이 이루어지며 각 부처가 행하는 정책의 양상에도 변화를 가져올 수 있다. 재정사업의 경우도 마찬가지로 하나의 재정사업의 소관부처가 조직개편에 따라 바뀌는 일 등이 발생하기도 한다. 의사결정단위의 환경이 시간흐름에 따라 변화를 갖는지가 역동성의 의미임을 상기해 볼 때 하나의 재정사업의 소관부처가 동일한지 여부는 역동성을 측정하는 지표로 삼을 수 있다고 판단하였다.

본 연구에서는 재정사업자율평가의 평가주기가 3년이라는 점에 토대하여 2013년을 기준으로 이전 3년 내의 기간에서 각 재정사업의 소관부처가 바뀌었는지 여부를 조사하였다. 소관부처명이 동일한 경우 또는 소관부처명이 바뀌었지만 실질적인 부처 변화는 아닌 경우<sup>7)</sup>는 역동성이 낮은 수준으로서 0, 소관부처명이 바뀌고 또한 그것

이 실질적인 변동인 경우<sup>8)</sup>는 역동성이 높은 수준으로서 1로 코딩하였다.

역동적인 과업환경 내에서는 불확실성의 증가로 인하여 성과의 계획, 관리, 결과의 과정이 안정적으로 이루어지기 쉽지 않기 때문에 사업성과에 부(-)의 영향을 줄 수 있다. 하지만 전술하였듯이 불확실성에 대응하기 위한 노력이 보다 활발하게 이루어지며, 대통령의 특정 정부기관에 대한 관심과 호의가 결국 해당기관 소관사업의 성과를 높이는 방향으로 작용하기도 한다(남승하,2008). 이러한 점에서 본 연구에서는 역동성과 재정사업의 성과 간에는 뚜렷한 관계가 나타나지 않을 것이라 본다(가설 3).

### 3. 통제변수

본 연구는 사업의 환경이 평가결과에 미치는 영향에 관한 것이므로 사업환경을 제외한 다른 요소들 중 기존 연구들에서 평가결과에 유의미한 영향을 미친다고 실증분석된 요인들을 통제변수로 구성하였다.

#### 1) 사업시행연수

하연섭(2013), 황소하(2013), 윤기웅 외(2012)는 사업시행연수가 오래된 사업일수록 사업평가의 결과가 높아지는 경향이 있다고 밝

---

7) 국토해양부의 국토교통부로의 변화나 농림수산식품부의 농림축산식품부로의 변화 등은 부처명은 명목적으로 바뀌었으며 실질적인 부처 변화가 아니라고 할 수 있다.

8) 원래 국토해양부 소관이었던 사업이 국토교통부가 아닌 해양수산부 소관의 사업으로 바뀐 경우가 그 예에 해당한다.

하고 있다. 사업연수와 관련하여 하연섭(2013)의 연구에서는 1년~5년, 6년~10년, 11년~20년, 21년 이상의 4개의 그룹으로 구분하였고, 윤기웅 외(2012)는 정권별(2003년 이전, 노무현 정부, 이명박 정부)로 구분하였으며, 황소하(2013)는 평가연도에서 사업시작연도를 뺀 수치로 분석하였다. 본 연구에서는 황소하의 연구에서와 같이 사업시행연수(=평가연도-사업시작연도)의 연속적 변수를 분석에 사용하였다.

## 2) 사업수행주체: 직접사업 여부

임유미 외(2014), 하연섭(2013), 윤기웅 외(2012)는 부처에 의해 직접 수행되는 사업의 성과가 민간주체 등의 개입으로 수행되는 간접사업보다 평가결과가 높게 나타나는 경향이 있다고 한다. 윤기웅 외(2012)의 연구에서는 직접수행사업(SOC사업, 시설·장비 구매사업, 서비스·조사 등 기타직접사업), 보조금사업(민간보조사업, 지자체보조사업), 기타간접사업(출연·출자사업, 융자사업)으로 구분하였으며 하연섭(2013)의 연구도 이와 유사한 방식으로 구분하였다. 본 연구에서는 임유미 외(2014)의 연구와 유사하게 직접수행만이 해당되는 사업을 직접사업으로서 1로 코딩하고, 전체가 간접수행이거나 직접수행 사업이 포함되어 있더라도 부분적으로 간접수행이 이루어지는 경우는 0으로 코딩하였다.

[표 8] 변수의 정의

항 목	변수명	측정지표	기간	출처
--------	-----	------	----	----



종속 변수	재정사업의 성과	재정사업자율평가 결과	2013	해당연도 재정사업 자율평가 보고서 (기획재정부)
독립 변수	과업환경의 복잡성	재정사업 내용 가변수: 이질적 사업, 동질적 사업(준거)		
	과업환경의 자원가용성	사업의 예산규모		
	과업환경의 역동성	사업의 소관부처의 3년 내 변화 여부 가변수; 역동성 높은 사업, 역동성 낮은 사업(준거)		
통제 변수	사업시행연수	사업의 시작연도		
	직접사업 여부	직접사업 여부 가변수: 직접사업, 간접사업(준거)		

## 제 4 장 분석결과

[표 9]는 본 연구에서 설정한 분위회귀분석 모형에 대한 정보를 보여준다.<sup>9)</sup> 종속변수는 보고서 상 기재된 평가점수이고, 통제변수를 포함한 독립변수로 환경적 복잡성, 환경적 자원가용성, 환경적 역동성, 사업시행연수, 사업수행주체의 5가지가 사용되었다. 이 중 보고서 상 명시적으로 기재되어 사용된 연속형 변수가 2가지(환경적 자원가용성, 사업시행연수)이고, 자료의 성격상 더미변수로 처리할 수 밖에 없는 변수가 3가지(환경적 복잡성, 환경적 역동성, 사업수행주체)이다. 사업시행연수 변수와 관련하여 보고서 상에서 ‘계속사업’으로만 표기되어 정확한 사업의 시작연도를 알 수 없는 사업과, 환경적 복잡성과 관련하여 ‘지원대상’을 알 수 없는 사업, 환경적 역동성과 관련하여 3년 내 정보가 주어지지 않은 사업으로 인해 발생한 결측값에 대하여는 총체적 평균대체 방법(overall mean imputation)을 사용한 대체값을 활용하여 400개 데이터를 모두 사용하였다.

분위회귀분석에서는 회귀계수를 추정하는 방식으로 최소절대편차(least absolute deviation, LAD)의 개념이 많이 사용되는데, 어떠한 방식을 통해서 LAD를 만족하는 회귀계수를 추정했는지에 대한 정보가 최적화 알고리즘(Optimization Algorithm)이다. SAS 통계프로그램에서는 최적화 알고리즘의 종류로 Simplex, Interior point, Smoothing을 지원하고 있는데 여기서는 최근 개발된 방법 중 가장 유용한 방법이라고 알려진 Smoothing을 사용하였다.

---

9) 본 연구에서의 모형 분석에는 통계프로그램으로 SAS를 활용하였다.

SAS 통계프로그램에서는 신뢰구간을 구하는 방법으로 Sparsity, Inversion of Rank Tests, Resampling의 방법을 지원하고 있다. 여기서는 Sparsity의 문제(경우에 따라 강건성 문제를 발생시킬 수 있음)나, Inversion of Rank Tests의 문제(Simplex 최적화 알고리즘과만 사용될 수 있음)를 극복할 수 있는 Resampling의 방법을 사용하였다.

[표 9] 모형 정보 개괄

모형 정보	
종속변수	평가점수
독립변수의 개수(통제변수 포함)	5
연속형 독립변수의 개수(통제변수 포함)	2
계급형 독립변수의 개수(통제변수 포함)	3
관측치의 개수	400
최적화 알고리즘	Smooth
신뢰구간을 구하는 방법	Resampling

본 연구에서는 분위회귀분석으로서 가장 많이 사용되는 사분위수(quartile)를 이용하였다. [표 10]은 분석에 사용된 종속변수 및 독립변수에 대한 기술통계 분석결과이다. 독립변수로는 연속형 독립변수인 환경적 자원가용성과 사업시행연수만이 제시된다. 이 밖에 분위회귀분석에서는 중위수 절대편차(median absolute deviation, MAD) 값도 제시한다는 점이 특징인데, 이는 자료에서 중위수 값을 구한 다음 각 관찰점과 이 중위수 값의 절대 편차 값을 구한 뒤 이 값들의 중위수 값을 구한 것이다. 이 값은 표준편차와 같은 자료의

퍼짐의 정도를 표현하면서도 극단값의 영향을 받지 않는다는 점에서 분위회귀분석의 특징을 잘 나타내는 것이라 할 수 있다.

[표 10] 종속변수 및 독립변수의 기술통계 분석결과

요약 통계						
변수	1분위수 (Q1) (25%)	2분위수 (Median) (50%)	3분위수 (Q3) (75%)	평균	표준편차	중위수 절대편차
자원 가용성	3.4965	4.8978	6.2324	5.0304	1.8549	2.0160
사업 시행연수	7.0000	12.0000	15.0000	14.1143	11.4835	7.4130
평가점수	60.0000	66.0000	72.5000	65.3558	10.2219	8.8956

그런데 본 연구에서 분석에 사용한 자원가용성은 보고서 상 원자료가 아닌 로그변환한 값을 사용하였다. 로그변환은 여러 가지 이유로 사용되는데 그 중 하나가 자료에 극단값이 존재하는 경우이다 (고길곤,2014). [표 11]는 본 연구에서 사용된 모든 연속형 변수의 분포를 비교한 것인데 자원가용성의 변수가 극단값을 가진 분포라는 성격이 매우 큼을 알 수 있다. 일반적으로 회귀분석에서 극단값이 회귀계수의 추정 값을 왜곡시킬 수 있는 문제가 있는데 자원가용성의 경우 이러한 문제가 발생할 가능성이 매우 크다. 이러한 경우에는 로그변환을 통해 그와 같은 문제를 줄일 수 있다.

[표 11] 분석에 사용된 연속형 변수의 분포 비교

평가점수	자원가용성 (예산규모)	사업시행연수
------	-----------------	--------

분위수	추정값	분위수	추정값	분위수	추정값
100% 최댓값	90.00	100% 최댓값	128303.00	100% 최댓값	68.0
99%	85.00	99%	29210.00	99%	55.0
95%	80.00	95%	3721.00	95%	38.0
90%	77.50	90%	1664.00	90%	30.0
75% Q3	72.44	75% Q3	510.00	75% Q3	15.0
50% 중위수	66.00	50% 중위수	134.00	50% 중위수	12.0
25% Q1	60.00	25% Q1	33.35	25% Q1	7.0
10%	52.25	10%	16.00	10%	4.0
5%	46.25	5%	12.60	5%	2.5
1%	34.75	1%	6.00	1%	1.0
0% 최솟값	23.50	0% 최솟값	4.66	0% 최솟값	1.0

이밖에 더미 변수로 설정한 복잡성, 역동성, 사업수행주체의 경우의 빈도분포는 다음과 같다. 먼저 복잡성 차원에서 환경적 복잡성이 높은 것으로 판단된 사업은 115개, 환경적 복잡성이 낮은 것으로 판단된 사업은 273개, 결측값으로서 평균값으로 대체된 사업의 수는 12개였다. 역동성 차원에서 환경적 역동성이 높은 수준으로 판단된 사업의 수는 26개, 낮은 수준으로 판단된 사업의 수는 329개, 결측값으로서 평균값으로 대체된 사업의 수는 45개였다. 마지막으로 사업수행주체 차원에서 ‘직접사업’의 수는 117개, ‘간접사업’의 수는 283개로 나타났다.

사분위수 기준을 적용하여 평가점수에 대하여 각 요인을 분석한 결과는 이하와 같다. 먼저 신뢰수준 95% 하에서 평가점수 상위

25% 집단에서는 복잡성과 역동성은 평가점수와의 관계에서 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 그러나 자원가용성에 대해서는 통계적으로 유의미한 수준에서( $p$ 값=0.0108) 예산규모가 증가할수록 평가점수는 떨어진다고(추정계수= - 0.6919)는 결과가 나타났다.

즉, 평가점수가 높은 집단(평가점수 상위 25%)에서는 ‘복잡성은 사업성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설1과, ‘역동성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설3가 성립하였다. 그러나 ‘자원가용성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설2는 맞지 않는 것으로 나타났다.

한편, 사업수행기간이 길어질수록 평가점수가 높아지고(추정계수=0.1451), 이는 통계적으로도 유의미한 결과로 나타나( $p$ 값=0.0110) 많은 선행연구들에서 밝힌 사업수행기간-평가점수 간 정(+)의 상관관계가 재입증 되었다. 사업수행주체에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

[표 12] 분위 회귀분석 결과(평가점수 상위 25%집단)

분위와 목적함수								
분위			0.75					
목적함수			1137.4762					
평균 예측치			72.5504					
모수 추정								
모수		자유도	추정계수	표준오차	95% 신뢰구간		t 값	P 값
상호작용항		1	73.9831	2.7845	68.5087	79.4575	26.57	<.0001

복잡성	0	1	1.3616	1.4098	-1.4101	4.1332	0.97	0.3347
복잡성	0.3	1	2.3295	3.0818	-3.7294	8.3884	0.76	0.4502
자원가용성 (로그변환)		1	-0.6919	0.2702	-1.2231	-0.1607	-2.56	0.0108
역동성	0	1	-2.7366	1.9396	-6.5499	1.0767	-1.41	0.1591
역동성	0.07	1	-2.8217	2.7232	-8.1758	2.5323	-1.04	0.3008
사업 수행기간		1	0.1451	0.0568	0.0334	0.2568	2.55	0.0110
사업 수행주체	0	1	1.1649	1.3481	-1.4854	3.8153	0.86	0.3880

한편 평가점수 상위 50% 집단에서는 신뢰수준 95% 하에서 자원가용성과 평가점수와의 관계는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 통계적으로 유의미한 수준에서( $p$ 값=0.0486, 0.0426) 복잡성과 역동성의 수준이 낮아질 때 평가점수 또한 낮아진다(추정계수=-2.0105, -3.8912)는 결과가 부분적으로 나타났다.

즉, 평가점수가 중간수준인 집단(평가점수 상위 50%)에서는 ‘자원가용성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설2는 입증되었다. 그러나 ‘복잡성은 사업성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설1과, ‘역동성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설3은 성립하지 않는 것으로 나타났다.

한편, 사업수행기간이 길어질수록 평가점수가 높아지고(추정계수=0.0918), 이는 통계적으로도 유의미한 결과로 나타나( $p$ 값=0.0329) 많은 선행연구들에서 밝힌 사업수행기간-평가점수 간 정(+)의 상관관계가 이 집단에서도 재입증 되었다. 사업수행주체에 대해서는 평

가점수 상위 25% 집단에서와 마찬가지로 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

[표 13] 분위 회귀분석 결과(평가점수 상위 50%집단)

분위와 목적함수								
분위			0.5					
목적함수			1480.0440					
평균 예측치			69.8085					
모수 추정								
모수		자유도	추정계수	표준오차	95% 신뢰구간		t 값	P 값
상호작용항		1	70.5801	2.4409	65.7812	75.3789	28.92	<.0001
복잡성	0	1	-2.0105	1.0164	-4.0089	-0.0121	-1.98	0.0486
복잡성	0.3	1	2.4955	2.4960	-2.4117	7.4027	1.00	0.3180
자원가용성 (로그변환)		1	-0.4111	0.2728	-0.9475	0.1253	-1.51	0.1327
역동성	0	1	-3.8912	1.9126	-7.6515	-0.1308	-2.03	0.0426
역동성	0.07	1	-4.9249	3.0796	-10.9796	1.1298	-1.60	0.1106
사업 수행기간		1	0.0918	0.0429	0.0075	0.1762	2.14	0.0329
사업 수행주체	0	1	1.8633	0.9733	-0.0503	3.7769	1.91	0.0563

마지막으로 평가점수 하위 25% 집단에서는 신뢰수준 95% 하에서 복잡성, 자원가용성, 역동성 모두 평가점수에 대하여 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 즉, 평가점수가 낮은 수준인 집



단(평가점수 하위 25%)에서는 ‘복잡성은 사업성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설1, ‘자원가용성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설2, ‘역동성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설3이 모두 입증되는 것으로 나타났다.

한편 이 집단에서도 사업수행기간이 길어질수록 평가점수가 높아지고(추정계수=0.0932), 이는 통계적으로도 유의미한 결과이어서(p 값=0.0397) 많은 선행연구들에서 밝힌 사업수행기간-평가점수 간 정(+)의 상관관계가 이 집단에서도 재입증 되었다. 사업수행주체는 성과와의 관계에서 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않았다.

[표 14] 분위 회귀분석 결과(평가점수 하위 25%집단)

분위와 목적함수								
분위			0.25					
목적함수			1287.3436					
평균 예측치			64.6419					
모수 추정								
모수		자유도	추정계수	표준오차	95% 신뢰구간		t 값	P 값
상호작용항		1	62.4955	3.4436	55.7252	69.2658	18.15	<.0001
복잡성	0	1	-1.9669	1.1963	-4.3189	0.3851	-1.64	0.1010
복잡성	0.3	1	3.0301	6.3143	-9.3842	15.4444	0.48	0.6316
자원가용성 (로그변환)		1	0.1653	0.2890	-0.4029	0.7335	0.57	0.5677
역동성	0	1	-2.5124	2.5594	-7.5443	2.5196	-0.98	0.3269

역동성	0.07	1	-6.2666	4.3557	-14.8301	2.2970	-1.44	0.1510
사업 수행기간		1	0.0932	0.0452	0.0044	0.1819	2.06	0.0397
사업 수행주체	0	1	0.1096	1.1282	-2.1085	2.3278	0.10	0.9227

종합하면 ‘복잡성은 사업성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설1과 ‘역동성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설3은 평가점수가 높은 집단과 낮은 집단에서 입증되었다. ‘자원가용성은 사업의 성과에 뚜렷한 영향을 미치지 않는다’는 가설2는 평가점수가 낮은 집단과 중간 수준인 집단에서 입증되었다. 한편 통제변수로 설정한 사업수행기간은 모든 집단에서 평가점수에 정(+)의 영향을 미치는 요인으로 나타나 선행연구들의 결과를 재입증 하였다. 이를 정리하면 아래 [표 15]와 같다.

[표 15] 평가점수 수준별 연구가설의 부합여부

	평가점수 상위 25% 집단	평가점수 상위 50% 집단	평가점수 하위 25% 집단
복잡성	○	×	○
자원가용성	×	○	○
역동성	○	×	○

이와 같은 분석결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 평가점수가 높은 수준의 그룹과 낮은 수준의 그룹에서는 복잡성과 사업성과 간에 뚜렷한 관계가 나타나지 않아 본 연구의 가설과 부합한다. 그러나 평가점수가 중간 수준의 그룹에서는 복잡성이 낮아

지는 경우 사업성과는 떨어진다고 분석되었다. 이는 일반적인 과업 환경으로서의 복잡성이 성과에 부(-)의 영향을 미친다는 선행연구 결과와 다르다.

둘째, 평가점수가 낮은 수준의 그룹과 중간 수준의 그룹에서는 자원가용성과 사업성과 간에 뚜렷한 관계가 나타나지 않아 본 연구의 가설과 부합한다. 그러나 평가점수가 높은 수준의 그룹에서는 자원가용성이 높아지는 경우 사업성과가 떨어진다고 분석되었다. 이는 일반적인 과업환경으로서의 자원가용성이 성과에 정(+)의 영향을 미친다는 선행연구의 결과와 다른 결과이다.

셋째, 평가점수가 높은 수준의 그룹과 낮은 수준의 그룹에서 역동성과 사업성과 간에 뚜렷한 관계가 나타나지 않아 본 연구의 가설과 부합한다. 그러나 평가점수가 중간 수준의 그룹에서는 역동성이 낮아지는 경우 사업성과는 떨어진다고 분석되었다. 이는 일반적인 과업환경으로서의 역동성이 성과에 부(-)의 영향을 미친다는 선행연구 결과와 다른 결과이다.

한편 자원가용성과 평가점수의 관계에서는 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타나거나(하위 25% 집단, 상위 25% 집단) 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났는데(상위 50% 집단), 이는 부분적으로 정(+)의 영향이 있다고 한 대부분의 선행연구들과는 같지 않은 결과이다.

다만, 모든 평가점수 수준의 그룹에서 사업시행연수가 높아질수록 사업성과가 높아진다는 결과는 선행연구에서의 결과와 부합하는 것이었다.

## 제 5 장 결론

재정사업 자율평가제도는 사업의 성과를 예산과 연계함으로써 성과를 높이고 국가재정의 건전화를 지향한 데서 출발한 제도이다. 본 연구는 제도의 목적에 부합하도록 평가결과가 사업의 성과를 순수하게 반영하는지 아니면 환경의 영향에 따라 평가결과에 왜곡이 발생하는지에 대하여 환경적 복잡성, 환경적 자원가용성, 환경적 역동성이라는 Dess & Beard의 과업환경 분류방식에 기초하여 분석을 시도하였다.

일반적으로 환경적 복잡성과 조직(사업)의 성과 간 관계에 대하여 선행연구들에서는 환경적 복잡성이 높은 조직(사업)의 성과가 낮아지는 경향이 있다고 한다. 그러나 2013년 재정사업 자율평가를 연구대상으로 한 본 연구에 따르면 높은 환경적 복잡성에서도 사업의 성과가 반드시 낮아지는 않음을 알 수 있다. 오히려 환경적 복잡성이 높은 사업의 성과가 더 높은 경우가 나타나기도 한다. 환경적 복잡성이 높아지면 의사결정상 보다 큰 불확실성에 놓이게 되면서 성과에 부(-)의 영향을 미칠 수 있다. 그러나 조직은 환경변화에 수동적으로 대응하지 않기 때문에 환경적 복잡성과 불확실성이 높아지면 그에 대한 대응의 노력은 더 활발하게 일어난다. 이는 결과적으로 그 조직(사업)의 성과를 높이는 방향으로 작용할 수 있다. 즉, 환경적 복잡성이 반드시 성과를 낮추지는 않으며 경우에 따라 오히려 높일 수도 있는 것이다.

환경적 역동성에 대한 일반적인 선행연구들에서는 그것이 높아질 때 조직(사업)의 성과가 낮아진다고 한다. 그러나 이 또한 반드시 옳은 것은 아님을 알 수 있었으며 경우에 따라서는 오히려 반대

의 경우(역동성이 높아질 때 성과가 높아지는 경우)가 나타나기도 했다. 환경적 역동성이 높아지면 환경적 복잡성과 마찬가지로 높아진 불확실성으로 인해 성과가 낮아질 수 있다. 그러나 높아진 역동성과 불확실성에 대응하기 위한 노력 또한 더욱 활발히 이루어지며, 보다 높아진 업무에의 몰입으로 인해 성과가 높아질 수도 있다. 즉, 환경적 역동성이 반드시 성과를 낮추지는 않으며 경우에 따라 오히려 높일 수도 있는 것이다.

환경적 자원가용성에 대하여 일반적으로 선행연구들에서는 그것이 조직(사업)의 성과에 정(+)의 영향을 미친다고 본다. 이는 재정사업 자율평가에 대한 적지 않은 선행연구들에서도 유사하게 나타나고 있다. 그러나 재정사업 자율평가에 초점을 둔 본 연구에서는 평가제도의 특징(예산책정이 사업의 성과를 반영하여 이루어진다는 점)을 미루어볼 때 그와 같은 관계가 반드시 나타나지는 않으리라 보았다. 분석결과 자원가용성과 성과 간 뚜렷한 관계가 나타나지 않았으며, 오히려 일부에서는 역의 관계도 나타났다. 즉, 보다 풍부한 자원은 해당 조직(사업)이 보다 높은 성과를 내는 데 유리하게 작용하기도 하지만, 상대적으로 궁핍한 자원을 보유한 조직(사업)이 보다 높은 성과를 창출하여 보다 풍부한 자원을 얻고자 하기도 하는 것이다.

물론 본 연구는 2013년 재정사업 자율평가 결과에 국한되어 이루어졌기 때문에 본 연구의 결과를 모든 재정사업 자율평가에 대하여 일반화 할 수는 없다. 특히 재정사업 자율평가와 관련한 많은 국내외 선행연구들에서 자원가용성과 평가결과 간 정(+)의 상관관계를 실증적으로 밝혀왔다는 점에서 본 연구의 결과는 일시적인 것일 수도 있다. 그러나 자원가용성(사업예산의 규모)은 사업성과의 평가에

영향을 미치는 외부적 요인의 일종으로서 재정사업 자율평가 제도의 취지를 볼 때 그 영향력은 작은 것이 바람직하다 할 수 있다. 만약 본 연구의 결과가 일시적으로 나타난 것이고 높은 자원가용성을 가진 사업의 평가결과도 좋은 방향으로 나타나는 것이 전반적인 경향이라면 향후 평가체계 개선 작업 시 이 문제를 반영해야 할 것이다. 또한 향후 복잡성과 역동성에 대해서도 지속적인 모니터링을 통해 특정한 방향으로 이들이 성과에 미치는 영향이 발생하는 경우 이에 대한 대응체계를 마련하여야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### 가. 단행본

- 고길곤 (2014). 통계학의 이해와 활용. 문우사.  
김병섭·박광국·조경호 (2000). 조직의 이해와 관리. 대영문화사.  
김춘순 (2012). 국가재정: 이론과 실제. 박영사  
오석홍 (2009). 조직이론. 박영사.  
유민봉 (2012). 한국행정학. 박영사.  
정우일 (2006). 공공조직론. 박영사.  
하연섭 (2010). 정부예산과 재무행정. 다산출판사.

#### 나. 연구논문

- 공동성·방문규·윤기웅 (2007). “재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 - 2006년도 평가결과를 중심으로”. 정책분석평가학회보, Vol.17 No.4, pp.27-56.  
김영록 (2011). “중앙부처 성과관리에 영향을 미치는 요인 분석: 교육과학기술부와 국토해양부 사례분석을 중심으로.” 행정논총, Vol.49 No.4, pp.83-109.  
김영록 (2013). “재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점”. 한국사회와 행정연구, Vol.24 No.3.  
김영호·류은영·류병곤 (2012). “조직환경과 조직구조가 조직효과성에 미치는 영향: 47개 한국중앙행정기관을 중심으로”. 한국인사행정학회보, Vol.11 No.3, pp.185-215.

- 남승하 (2008). “조직의 관리적 혁신의지(innovation willingness)와 조직성과(performance) 간의 관계에 관한 연구”. 한국행정학회보, Vol.42 No.1, pp.171-196.
- 박노옥·원종학 (2012). 재정사업 성과분석과 정책적 시사점. 한국조세연구원.
- 박형수·류덕현·박노옥·백웅기·홍승현 (2012). 재정제도 및 재정운용 시스템의 개선. 한국조세연구원.
- 방문규 (2009). 재정사업자율평가 결과가 예산결정에 미치는 영향 분석. 성균관대 국정관리대학원 박사학위논문.
- 배인명 (2011). “우리나라 재정사업의 집행과 성과에 대한 분석”. GRI 연구논총, Vol.13 No.3, pp.107-136.
- 안춘윤 (2008). 지방공기업의 조직문화와 조직환경요인이 성과관리 효과성에 미치는 영향 연구 : 서울시 자치구 산하 10개 시설관리공단을 대상으로. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤기웅·공동성 (2012). “사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰 -2008년~2010년 재정사업 자율평가결과를 중심으로-”. 한국정책학회보, Vol.21 No.2, pp.91-122.
- 이갑두 (2013). “환경 불확실성이 목표관리의 효과성과 조직만족에 미치는 영향”. 세무회계연구, Vol.36 No.-, pp.179-202.
- 이인섭·금재덕 (2007). 성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법. 국회예산정책처 사업평가국.
- 임유미·하연섭 (2014). “사업의 특성이 재정사업자율평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구”. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, Vol.2014, pp.117-139.
- 전주상·조문석 (2014). “재정사업 성과평가체계 개선에 대한 연구”. 한국사회와 행정연구, Vol.24 No.4, pp.339-363.
- 최강식 (2005). “자영업 부문의 소득분포 및 소득결정요인: 분위회귀



분석”. 노동경제논집. 28(1): pp.135-156.

하연섭 (2013). “사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구 - 2012년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로”. 한국행정연구, Vol.22 No.3, pp.61-90.

황소하 (2013). 사업특성이 성과측정에 미치는 영향에 관한 연구 : 재정사업자율평가를 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.

#### 다. 정부간행물 및 기타

국회예산정책처 (2010). 국가재정제도 원리와 실제.

기획예산처 (2006). 06년도 재정사업 자율평가 매뉴얼.

기획재정부 (2012). 2012년 재정사업 자율평가 지침.

기획재정부 (2014). 2013년도 재정사업 자율평가 확인·점검 결과.

#### 2. 외국문헌 및 논문

Aldrich, Howard E. (1979). Organizations and Environments. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Bonner, Sarah E. (1994). A Model of the effects of audit task complexity. Accounting, Organizations and Society, Vol. 19, No. 3, pp.213-234.

Carsten K. W. De Dreu (2003). Task Versus Relationship Conflict, Team Performance, and Team Member Satisfaction: A Meta-Analysis. Journal of Applied Psychology 2003, Vol. 88, No. 4, pp.741-749.

Castrogiovanni, Gary J. (1991). Environmental Munificence: a

- theoretical assessment, *Academy of Management Review*, Vol.16 No.3 pp.542-565.
- Child, John (1972). "Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice." *Sociology*, 6: 1 -22.
- Daft. (1986). *Organization Theory and Design*. Minneapolis/St.paul: West.
- Dess, G. C., and Beard, D. (1984). "Dimensions of Organizational Task Environments". *Administrative Science Quarterly*, 29(1): 52-73.
- Duncan, Robert B. (1972). "Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty." *Administrative Science Quarterly*, 17: 313-327.
- Forehand, G. A., Gilmer, B. V. H. (1964), "Environmental variation in studies of organizational behaviour", *Psychological Bulletin*, Vol. 62, No. 6, pp. 361-382.
- Luthans, F. (1998). *Organisational Behaviour*. 8th ed. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- OMB (2007). *Guide to the Program Assessment Rating Tool(PART)*.

## Abstract

# A study on task environments of budgetary program and its effects on performance of program

- Focus on K-PART of 2013-

Min-nyoung Heo

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

K-PART(Korea Program Assessment Rating Tools) is a system that establish National Fiscal Soundness and Financial Democracy by reducing a inefficiency of budget operation. In times past, demands of budget by administrative departments and incremental budget formulation were customary. K-PART has a goal that change this practice by linking budgeting to performance.

The success of K-PART depends on accuracy of measuring a performance of program. However, various external factor make it hard because it affect a result of measurement and are hard to control. Advance researches dealt with external factor such as the

size of budget of a program, the age of a program, the number of indication of a program. But these are not a feature of environment of programs but a internal feature of programs. The idea of a influence on a performance of a environment is a common.

However, there isn't only exist the influence on a performance of the task environment but also exist the respondece to the task environment. The aim of this study is analysing environment of budgetary programs and finding insignificance of influence on performance of budgetary programs of environment.

Dess & Beard(1984) divided task environment into complexity, munificence, dynamism. This study establishes complexity, munificence, dynamism as independent variables and a score of program as a dependent variable. And a score of program was assumed as equal to performance of the program. An age of a program and a subject of a program are fixed as control variables on the basis of advance researches in which they are main factors affecting score of program.

Research hypotheses are as follows. Hypothesis 1 is 'Complexity would not affect a performance of budgetary program'; hypothesis 2 is 'Munificence would not affect a performance of budgetary program', hypothesis 3 is 'Dynamism would not affect a performance of budgetary program'. And QRA(quantile regression analysis) was used as methodology because of a non-normal distribution of dependent variable.

In result of analysis, in the high score group, hypothesis 1 and hypothesis 3 were adopted but hypothesis 2 was not. In the

intermediate score group, hypothesis 2 was adopted but hypothesis 1, hypothesis 3 were not. In the low score group, all of hypotheses were adopted. An age of a program, meanwhile, was analysed as positive factor to the score in the all of score groups.

As a result, advance researches with influence on performance of complexity, munificence, dynamism couldn't be generalized. Because a response to the task environment and a desire for achieving larger budget have a tendency to boost the performance. But the result of this study only focuses on 2013, so persistent monitoring and response are demanded.

**keywords :** task environment, complexity, munificence, dynamism, performance.

*Student Number* : 2013-23612